

विश्व के प्रमुख संविधान

[MAJOR CONSTITUTIONS OF THE WORLD]

लेखक

पुखराज जैन

अध्यक्ष, राजनीति विज्ञान विभाग
गवर्नमेण्ट हिंदी कॉलेज, पाली

१९७३



साहित्य भवन : आगरा-३

लेखक

प्रथम संस्करण १९७३



मूल्य तेरह रुपया पचहत्तर पैसे



प्रकाशक
साहित्य भवन
हास्पिटल रोड आगरा



मुद्रक श्री देवी प्रिंटस, आगरा

भूमिका

पुस्तक की रचना विभिन्न भारतीय विश्वविद्यालयों के प्रमुखतया स्नातक स्तर के विद्यार्थियों की आवश्यकता को दृष्टि में रखते हुए की गई है।

इस विषय पर हिन्दी में भी अनेक पुस्तकें उपलब्ध हैं लेकिन फिर भी एक और पुस्तक की रचना करने में मेरा अपना दृष्टिकोण रहा है। पुस्तक के अन्तर्गत विभिन्न सविधानों के अध्ययन में तुलनात्मक एवं आलाचनात्मक दृष्टिकोण को अपनाया गया है जिससे विद्यार्थी यह समझ सकें कि एक विशेष देश का सविधान किन बातों में अन्य देशों के सविधानों से प्रभावित हुआ है और कहाँ तक उसकी अपनी मौलिकता है। विश्वविद्यालयीय परीक्षाओं में अनेक तुलनात्मक प्रश्न पूछे जाते हैं और इस बात का ध्यान रखा गया है कि इस सम्बन्ध में विद्यार्थियों के समक्ष कोई कठिनाई न रहे। पाठ्यसामग्री प्रस्तुत करने में इस बात को दृष्टि में रखा गया है कि विभिन्न विश्व-विद्यालयों की इस स्तर की परीक्षाओं में पूछे गये और पूछे जा सकने वाले सभी प्रश्नों का पूरा उत्तर इस एक ही पुस्तक के आधार पर दिया जा सके। पुस्तक में नवीनतम सामग्री का संकलन किया गया है और विभिन्न सविधानों में यथास्थान १९७३ के प्रारम्भ तक की घटनाओं की विवेचना की गई है।

यथास्थान माँग लेखकों एवं विचारकों के कथनों का हिन्दी और अंग्रेजी दोनों ही भाषाओं में उल्लेख कर दिया गया है और यथासम्भव उनके मूल स्रोत भी दिये गये हैं जिससे पुस्तक न केवल सामान्य विद्यार्थियों वरन् विशेष अध्ययन में रुचि रखने वालों के लिए भी उपयोगी हो सके।

अध्ययन सामग्री को सरल भाषा और आकर्षक शैली द्वारा विद्यार्थी वर्ग के लिए बोधगम्य तथा हृदयग्राही बनाने का प्रयास किया गया है। व्यापक एवं सुसंगठित रूप में अध्यायों को शीघ्रको उपशीघ्रको में विभाजित करके विद्यार्थियों में वैज्ञानिक और विश्लेषणत्मक दृष्टिकोण उत्पन्न करने का प्रयत्न किया गया है। प्रत्येक अध्याय के अन्त में महत्वपूर्ण प्रश्नों की सूची भी दी गई है। इस सूची में विभिन्न विश्व-विद्यालयों में पूछे गये सभी प्रश्न सम्मिलित हैं।

मैं उन समस्त दार्शनिकों एवं विचारकों के प्रति आभारी हूँ जिनकी रचनाओं से प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप में सहायता प्राप्त की गयी है। मैं पुस्तक के प्रकाशक बसल बघुओं को भी धन्यवाद देना चाहूँगा, जिन्होंने बहुत थोड़े समय में पुस्तक को सुन्दर रूप में प्रकाशित किया है।

विद्यार्थी वर्ग के लिए पुस्तक उपयोगी होगी, ऐसा मेरा विश्वास है। पुस्तक को और उपयोगी बनाने के लिए प्राध्यापकों एवं पाठकों के सुझाव आमंत्रित हैं।

विषय-सूची

अध्याय

पृष्ठ

प्रथम खण्ड

ब्रिटिश सविधान

- १ ब्रिटिश सविधान का विकास १-१३

[ब्रिटेन और उसके निवासी, ब्रिटिश सविधान का विकास—
एंग्लो सैक्सन काल, सीमित राजतंत्र की स्थापना, नामन ऐजिवन
काल, राजकीय निरकुशता और सबल केन्द्रीय सरकार का उदय,
प्लेण्टेनॉट और लक्स्ट्रियन काल, वधानिक संस्थाओं का उदय,
ट्यूडर काल, पुन कठोर राजतंत्र की स्थापना, स्टुअर्ट काल, निरकुश
राजतंत्र और सीमित राजतंत्र के पक्षों में संघर्ष और लोकतंत्र
की आधारशिला की स्थापना, हेनोवर काल, संसदीय जनतंत्र का
विकास ।]

- २ ब्रिटिश सविधान का महत्त्व और विशेषताएँ १४-३७

[ब्रिटिश सविधान के अध्ययन का महत्त्व, प्राचीनतम सविधान,
लोकतन्त्रात्मक पद्धति का श्रेष्ठ उदाहरण, एकमात्र अलिखित
सविधान, निरंतर विकासमय सविधान, स्वतंत्रता का प्रतीक,
विश्वव्यापी प्रभाव, भारतीय विद्यार्थियों के लिए विशेष महत्त्व
शासन विज्ञान के क्षेत्र में ब्रिटेन को देन, क्या ब्रिटिश सविधान का
अस्तित्व है ? ब्रिटिश सविधान के स्रोत—ऐतिहासिक प्रलेख, संसदीय
अधिनियम, न्यायिक निणय, सामान्य विधि, प्रथाएँ और परम्पराएँ
सविधान पर टीकाएँ, ब्रिटिश सविधान की विशेषताएँ—विकसित
सविधान (ब्रिटिश सविधान संयोग और विवेक का शिशु), अलिखित
सविधान, लचीला या सुपरिवर्तनशील सविधान, सिद्धान्त और
व्यवहार में अंतर, संसदात्मक प्रजातंत्र, संसद की सर्वोच्चता या
प्रभुसत्ता, एकात्मक शासन, विधि का शासन, अधिकार पत्र का
अभाव किंतु नागरिक स्वतंत्रताओं और अधिकारों की विश्वमानता,
मिश्रित शासन प्रणाली द्विदल पद्धति, सीमित शक्ति विभाजन
का सिद्धान्त, ब्रिटिश सविधान और शासन को कुछ आधुनिक

प्रवृत्तियाँ—लिखित कानूनो को अपनाने की प्रवृत्ति, क्षेत्रीय म्वशासन और राजनीतिक सघ की ओर प्रवृत्ति, ससद की शक्तियों का ह्रास और कैबिनेट की शक्तियों में वद्धि, अधिकाधिक लोकतन्त्रीकरण की प्रवृत्ति, उपनिवेशों के साथ सम्बन्धों में परिवर्तन की प्रवृत्ति, एक-दलीय मंत्रिमण्डल को पुनः स्थापित करने की प्रवृत्ति दोनों प्रमुख राजनीतिक दलों में मतैक्य की प्रवृत्ति ।]

३ सविधान के अभिसमय अथवा वैधानिक परम्पराएँ

३८-४६

[अभिसमय का तात्पर्य, अभिसमय के लक्षण अभिसमय और कानून में भेद, अभिसमयों का वर्गीकरण—राजपद से सम्बन्धित अभिसमय, मंत्रिमण्डल से सम्बन्धित अभिसमय, विधायी प्रक्रिया और ससद के दोनों सदनों के पारस्परिक सम्बन्धों से सम्बन्धित अभिसमय, अधिराज्यों से सम्बन्धित अभिसमय, लोक प्रभुत्व के सिद्धांत पर आधारित अभिसमय, अभिसमयों के पीछे अनुशक्ति—डायसी का मत, लावेल का मत, लास्की का मत, वास्तविक अनुशक्तियाँ—उपयोगिता, लोकमत की शक्ति, ब्रिटिश जाति की राजनीतिक जागरूकता, राजनीतिक दलों में मतैक्य, ब्रिटिश जाति का स्वभाव, मनोवैज्ञानिक अनुशक्ति, शांति और प्रगति की इच्छा, ब्रिटिश सविधान में अभिसमयों का महत्त्व—सविधान के विकास में सहायक सविधान को कायरूप प्रदान करना, शासन व्यवस्था को श्रेष्ठतम रूप प्रदान करना ।]

४ सम्राट और राजमुकुट

५०-७४

[कायपालिका का औपचारिक प्रधान सम्राट, सम्राट और राजमुकुट, सम्राट व राजमुकुट के भेद का महत्त्व, राजमुकुट क्या है ? सम्राट और राजमुकुट में भेद—सम्राट एक व्यक्ति है राजमुकुट एक सस्था, सम्राट अस्थायी है राजमुकुट स्थायी, सम्राट व्यक्ति है राजमुकुट सामूहिक, वास्तविक प्रशासन में सम्राट शक्तिहीन है राजमुकुट सर्वशक्तिशाली, सम्राट के उत्तराधिकार के नियम, राजमुकुट की शक्तियाँ (सिद्धान्त रूप में सम्राट की शक्तियाँ), सम्राट की शक्तियों के स्रोत—राजकीय विधेयाधिकार और समदीय अधिनियम, राजमुकुट की शक्तियाँ—कायपालिका शक्तियाँ, व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ, याय सम्बन्धी शक्तियाँ, धार्मिक क्षेत्र में शक्तियाँ सम्मान का स्रोत, सम्राट की वास्तविक स्थिति, सम्राट कोई श्रुति नहीं कर

सकता, प्रशासन में सम्राट की स्थिति और प्रभाव, सम्राट के प्रभाव के आधार, राजपद का औचित्य या उपयोगिताएँ, औचित्य के आधार—ऐतिहासिक महत्त्व की संस्था, ब्रिटिश सम्राटों का प्रभाव-शाली व्यक्तित्व और उपयोगी भूमिका, राजपद का लोकतंत्रीकरण, सम्राट के व्यक्तिगत अधिकार और काय, सम्राट सर्वोच्च सलाहकार के रूप में, सम्राट मध्यस्थ के रूप में, सम्राट ब्रिटिश राष्ट्र की एकता का प्रतीक, ब्रिटेन के अन्तरराष्ट्रीय प्रभाव का माधन, ब्रिटिश सम्राट का सामाजिक व्यक्तित्व, सम्राट पद का मनोवैज्ञानिक महत्त्व, निरन्तरता तथा स्थायित्व का प्रतीक, संसदीय प्रजातंत्र में राजपद की उपयोगी भूमिका, आर्थिक औचित्य, क्या निर्वाचित राष्ट्रपति राजपद का विकल्प हो सकता है ?]

५ मंत्रिमण्डल

७५-११७

[केबिनेट की पूर्ण संस्था—प्रिमी परिषद—रचना, कायपद्धति और काय मंत्रिमण्डल या केबिनेट—ब्रिटिश शासन व्यवस्था में केबिनेट का महत्त्व, केबिनेट या मंत्रिमण्डल का अभिप्राय, मंत्रिमण्डल का उदय और विकास, मंत्रिमण्डलात्मक व्यवस्था की विशेषताएँ—सम्राट की वास्तविक कार्यपालिका से पृथक्ता, व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में घनिष्ठ सम्बन्ध मंत्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व व्यक्तिगत उत्तरदायित्व, गोपनीयता, राजनीतिक सजातीयता, प्रधानमंत्री का नेतृत्व, मंत्रिमण्डल का गठन, मंत्रिपरिषद और मंत्रिमण्डल—आकार सम्बन्धी भेद, पद सम्बन्धी भेद, वेतन सम्बन्धी भेद, काय और शक्ति सम्बन्धी भेद, मंत्रिमण्डल की कायपद्धति, मंत्रिमण्डल के काय तथा शक्तियाँ—कार्यपालिका सम्बन्धी काय व्यवस्थापन सम्बन्धी काय, वित्तीय काय, अन्य काय, मंत्रिमण्डल व संसद (लोकसदन) का सम्बन्ध, वैधानिक दृष्टिकोण के अनुसार स्थिति—व्यवस्थापन सम्बन्धी सर्वोच्चता, कार्यपालिका पर नियन्त्रण सम्बन्धी सर्वोच्चता, व्यावहारिक दृष्टिकोण के अनुसार स्थिति—व्यवस्थापन क्षेत्र, कार्यपालिका क्षेत्र व वित्तीय क्षेत्र, मंत्रिमण्डल को महत्ता के कारण—द्विदल पद्धति, बठोर दलीय अनुशासन, सुधार कानूनों का परिणाम, लोकसदन पर अत्यधिक काय भार, शासन काय की जटिलता, प्रदत्त व्यवस्थापन, संसद की कायवाही के नियम, राष्ट्रीय आपात, राष्ट्रीय वित्त पर मंत्रिमण्डल का नियन्त्रण, मंत्रिमण्डल के पास लोकसदन के विघटन की शक्ति,

क्या मन्त्रिमण्डल अधिनायक है ? मन्त्रिमण्डल अधिनायक नहीं— विरोधी दल का अस्तित्व, जनमत की शक्ति, सदन की परम्पराएँ और अपने ही दल के सदस्यों की प्रक्रियाएँ, मन्त्रिमण्डल के नियंत्रण की वाछनीयता, प्रधानमन्त्री—नियुक्ति, प्रधानमन्त्री पद की अनौपचारिकता, प्रधानमन्त्री के काय और शक्तियाँ—मन्त्रिमण्डल का निर्माण, मन्त्रिमण्डल का काय संचालन, मन्त्रिमण्डल का अन्त, शासन पर नियंत्रण, परराष्ट्र सम्बन्धों का संचालन, लोकसदन का नेतृत्व, मन्त्रिमण्डल और सभ्राट के बीच सम्पर्क स्थापित करना, अन्तरराष्ट्रीय सम्मेलनों में ब्रिटेन का प्रतिनिधित्व, राष्ट्रमण्डलीय देशों के साथ सम्बन्ध, प्रधानमन्त्री राष्ट्र का नायक, मन्त्रिमण्डल में प्रधानमन्त्री की स्थिति, क्या प्रधानमन्त्री अधिनायक है ? प्रधानमन्त्री की वास्तविक स्थिति और उसके निर्धारक तत्त्व, प्रधानमन्त्री का व्यक्तित्व, लोकसदन में उसके दल और दल में उसकी स्थिति, तत्कालीन परिस्थितियाँ ।]

६ लोक सेवा

११८-१२३

[लोक सेवा का सामान्य परिचय, लोक सेवाओं का वर्गीकरण, लोक सेवाओं के सम्बन्ध में कुछ सामान्य बातें—भर्ती की पद्धति, प्रशिक्षण, पदोन्नति, पदावधि, लोक सेवाओं के कार्य और उनका महत्त्व— नीति निर्धारण में मन्त्रियों को सहायता देना, मन्त्रियों द्वारा निर्धारित नीतियों को लागू करना, मन्त्रियों को परामर्श देना, विधि निमाण सम्बन्धी काय, वित्त सम्बन्धी काय, लोक सेवाओं के विशेष लक्षण और राजनीतिक कायपालिका से उनका भेद, मन्त्रियों व लोक सेवकों का सम्बन्ध, क्या मन्त्री लोक सेवकों के हाथ की कठपुतली होते हैं ? क्या मन्त्री विशेषज्ञ होने चाहिए ? क्या ब्रिटेन में नौकरशाही शासन है ? नौकरशाही प्रवृत्ति में वृद्धि के कारण, नौकरशाही का आक्षेप मिथ्या ।]

७ ससद

१२४-१२९

[ब्रिटिश ससद की सम्प्रभुता, ससदीय प्रभुता पर सीमाएँ—जनमत, नैतिक बाधन, परम्पराएँ, विधि का शासन, वेस्टमिनिस्टर अधिनियम, १९३१, प्रदत्त व्यवस्थापन, अन्तरराष्ट्रीय कानून और सगठन, ब्रिटिश ससद—साइ सभा, रचना, सदस्यों के विनोपाधिकार, साइ सभा के अधिकारी और उसकी नायप्रणाली १९११ के ससदीय अधिनियम के पूर्व ब्रिटिश राजनीति में साइ सभा की स्थिति,

१९११ के ससदीय अधिनियम की मुख्य धाराएँ, १९४६ का ससदीय अधिनियम, वर्तमान समय में लाउ सभा के काय तथा शक्तियाँ— विधायी शक्तियाँ, वित्तीय शक्तियाँ, कायपालिका से सम्बन्धित शक्तियाँ, न्यायिक शक्तियाँ, ब्रिटिश लार्ड सभा की अमरीकी सीनेट से तुलना—विधायी क्षेत्र में, कायपालिका क्षेत्र में, न्यायिक क्षेत्र में, लाउ सभा की आलोचना—अलोकन-श्रीय सस्था, निहित स्वार्थों का दुग, अनुदार दल की स्थायी प्रभुता, सदस्यों की उदासीनता, दोषपूर्ण, प्रतिया, विधायी और कायकारी शक्तियों की निरक्षरता, द्वितीय सदन के रूप में अनुपयोगिता, लाउ सभा की उपयोगिता—लोकसदन की स्वेच्छाचारिता पर अकुश, लोकसदन द्वारा पारित विधेयको पर पुनर्विचार, सभी वर्गों की प्रतिनिधि सस्था और योग्यता का भण्डार, लोकसदन के व्यवस्थापन काय में सहायक, जनमत का प्रभावित करने का साधन, ब्रिटिश जाति के स्वभाव के अनुकूल, लार्ड सभा का सुधार, सुधार के लिए कुछ व्यावहारिक सुझाव, लोकसदन, लोकसदन की रचना, सदस्या के लिए योग्यताएँ, लोकसदन के सदस्यों के चेतन, भक्त और विशेषाधिकार, कार्यकाल, लोकसदन के पदाधिकारी—सदन का अधिवेशन, लोकसभा का अध्यक्ष (स्पीकर), चुनाव, अध्यक्ष की शक्तियाँ और काय, लोकसदन के अध्यक्ष की स्थिति, दलीय सचेतक और उनके मुख्य काय, लोकसदन की शक्तियाँ—विधायी शक्तियाँ, वित्तीय शक्तियाँ, कायपालिका शक्तियाँ, लोकसदन की स्थिति का मूल्यांकन और उसके वास्तविक कार्य—शासन को मर्यादित रखकर लोकतन्त्र की रक्षा, जनता को राजनीतिक शिक्षा प्रदान करना, कुशल राजनीतियों का चयन, समापन—साधारण समापन, गिलोटीन अथवा विभागीय समापन, कगारू समापन, इगलैण्ड की समिति प्रणाली, समितियों के काय, समितियों के प्रकार—सम्पूर्ण सदन की समिति, न्यायी समितियाँ, प्रवर समितियाँ सत्रीय समितियाँ, निजी विधेयक समितियाँ, संयुक्त समितियाँ, विधि निर्माण की प्रक्रिया, विधेयको के प्रकार, सावजनिक विधेयक के पारित होने की प्रक्रिया—प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन, द्वितीय वाचन, समिति स्तर, प्रतिवेदन स्तर, तृतीय वाचन, दूसरे सदन में प्रक्रिया, दोनों सदनों में मतभेद, वित्त विधेयको के पारित होने की प्रक्रिया, सचित निधि, निजी सदस्यों के विधेयक, असावजनिक विधेयक के पारित होने की प्रक्रिया, प्रदत्त व्यवस्थापन—प्रदत्त व्यवस्थापन क्या है? प्रदत्त व्यवस्थापन का विकास, प्रदत्त व्यवस्थापन के विकास के कारण,

प्रदत्त व्यवस्थापन की आलोचना, आलोचनाओं का उत्तर व प्रदत्त व्यवस्थापन के दुरुपयोग के विरुद्ध सरक्षण ।]

८ दल प्रणाली

१९४-२१४

[राजनीतिक दलों का महत्त्व, ब्रिटेन में राजनीतिक दलों का इतिहास, ब्रिटिश दलीय व्यवस्था की विशेषताएँ—द्विदल पद्धति, ब्रिटिश मंदम में द्विदल प्रणाली का विपक्ष और पक्ष, सुट्टे सगठन और वे-द्वीकरण, कठोर अनुशासन, नेता का सर्वोच्च महत्त्व, वर्गीय प्रकृति, निरन्तर सक्रियता, समय और समझौते की प्रवृत्ति, लूट प्रथा का अभाव, विरोधी दल—महत्त्व और काय, प्रमुख राजनीतिक दल, सिद्धांत और सगठन, अनुदार दल—अनुदार दल के सिद्धान्त, दल का सगठन, मजदूर दल—मजदूर दल के सिद्धान्त, सदस्यता, सगठन, उदार दल, अय दल, साम्यवादी दल, फासिस्ट दल ।]

९ विधि और न्याय

२१५-२२६

[विधि का शासन, विधि के शासन की विशेषताएँ—विधि की सर्वाच्चता, सभी नागरिकों के लिए एक ही प्रकार की विधि और न्यायालय, विधि का शासन व्यक्तियों के अधिकारों का रक्षक, विधि के शासन की सीमाएँ—अधिकारियों की विवेकात्मक शक्ति, लोक अधिकारियों के सम्बंध में विशेष स्थिति, प्रदत्त व्यवस्थापन, प्रशासनिक नियम और न्यायालय, ब्रिटिश विधि का वर्गीकरण—सामान्य विधि, नैसर्गिक या औचित्यपूर्ण, विधि, परिनियम विधि, कानून व न्याय व्यवस्था की विशेषताएँ ब्रिटिश न्यायालयों का सगठन—दीवानी न्यायालय काउण्टी न्यायालय, उच्च न्यायालय, अपील का न्यायालय लाइसभा, फौजदारी न्यायालय—पटी सैंस, कोरोनस न्यायालय, क्वाटर मश स एसाइसेज अपील का न्यायालय, लाइ सभा]

१० स्थानीय स्वशासन

२३०-२४०

[प्रजातंत्र में स्थानीय स्वशासन का महत्त्व, स्थानीय स्वशासन का ऐतिहासिक सिंहावलोकन, स्थानीय स्वशासन के पुनर्गठन पर राजकीय आयोग की रिपोर्ट, वर्तमान स्थानीय स्वशासन व्यवस्था—प्रशासनिक काउण्टी या काउण्टी कौंसिल, काउण्टी बरो कौंसिल, नॉन-काउण्टी बरो कौंसिल, शहरी जिला कौंसिल, ग्राम जिला कौंसिल, पेरिश पेरिश परिषदें और पेरिश सभाएँ, लंदन शहर की स्वशासन व्यवस्था, स्थानीय स्वशासन पर केन्द्रीय

नियन्त्रण—विधायी नियन्त्रण वित्तीय नियन्त्रण, प्रशासनिक नियन्त्रण, न्यायिक नियन्त्रण ।]

द्वितीय खण्ड

संयुक्त राज्य अमरीका का संविधान

- १ संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान का उदय १-७
 [भौगोलिक पृष्ठभूमि, संविधान का उदय, औपनिवेशिक युग, स्वतंत्रता की ओर, परिसंघ की स्थापना, वर्तमान संविधान का निर्माण, संविधान का अनुसमर्थन ।]
- २ अमरीकी संविधान का महत्त्व और उसकी विशेषताएँ ८-३७
 [संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान का महत्त्व—विश्व का प्रथम लिखित संविधान, सघात्मक शासन व्यवस्था, शक्ति पृथक्करण पर आधारित संविधान, अमरीका एक गृहान देश, भारतीयों के लिए महत्त्वपूर्ण, अमरीकी संविधान के स्रोत—फिलाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा निर्मित संविधान, संवैधानिक सशोधन, व्यवस्थापन या कांग्रेस के अधिनियम, न्यायपालिका द्वारा विकास, धार्मिक व्याख्याएँ, परम्पराएँ, संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान की विशेषताएँ—निर्मित और लिखित संविधान, सर्वाधिक सक्षिप्त संविधान, लोकप्रिय संप्रभुता, संविधान की सर्वोच्चता, कठोर संविधान संविधान में सशोधन की पद्धति—संवैधानिक सशोधनो पर एक दृष्टि, गणतंत्र की स्थापना, सघात्मक शासन की स्थापना, प्रतिनिध्यात्मक लोकतंत्र की स्थापना, न्यायिक सर्वोच्चता, अध्यक्षतात्मक शासन की स्थापना, ब्रिटेन की संसदात्मक व्यवस्था और अमरीका की अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था में भेद, सीमित शासन का सिद्धांत, मौलिक अधिकारों की व्यवस्था, शक्ति विभाजन और नियन्त्रण तथा संतुलन के सिद्धांत पर आधारित नियन्त्रण और संतुलन के सिद्धांत की आलोचना—सिद्धांत का प्रभाव कम होना, व्यक्तिवादी दशन पर आधारित संविधान, संविधान में कुछ महत्त्वपूर्ण बातों का उल्लेख नहीं ।]
- ३ अमरीका की सघीय व्यवस्था ३८-५८
 [सघीय शासन, अमरीका में सघीय व्यवस्था क्यों ? अमरीकी व्यवस्था में सघीय तत्त्व—केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ, राज्यों की शक्तियाँ, केन्द्रीय सरकार और राज्यों के लिए निपिद्ध शक्तियाँ

संविधान की सर्वोच्चता, 'यायपालिका की सर्वोच्चता, दोहरी नाम रिक्ता, मघीय व्यवस्थापिका के द्वितीय सदन में इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व, राज्या की प्रादेशिक असण्डता अनुलघनीय, निहित शक्तियों का सिद्धांत—सिद्धांत का सर्वैधानिक आधार, उदय और इतिहास, निहित शक्तियों के प्रतिबंध और सिद्धांत का प्रभाव, सघीय के द्रोकरण के उत्तरदायी तत्त्व—भौतिक, आर्थिक व सामाजिक परिवर्तन, गृह युद्ध, निहित शक्तियों का सिद्धांत और अन्य न्यायिक नियम, सहायता अनुदान, अंतरराष्ट्रीय स्थिति, के द्र के प्रति जनता का परिवर्तित दृष्टिकोण, सघात्मक व्यवस्था का मूल्यांकन, अमरीकी और स्विस सघीय व्यवस्था की तुलना ।]

४ सघीय कार्यपालिका अमरीका का राष्ट्रपति ५६-१०८

[राष्ट्रपति पद, राष्ट्रपति पद के लिए योग्यताएँ, वेतन, भत्ते और अय सुविधाएँ उ मुक्तिया, कायकाल, राष्ट्रपति का निर्वाचन—उम्मीदवारों का मनोनयन, चुनाव अभियान, निर्वाचक मण्डल का चुनाव, निर्वाचक मण्डल द्वारा राष्ट्रपति का चुनाव, नवीन राष्ट्रपति का पद ग्रहण, १९७२ के राष्ट्रपति चुनाव, निर्वाचन प्रणाली की आलोचना, राष्ट्रपति की पदच्युति, राष्ट्रपति पद के लिए उत्तराधिकार, राष्ट्रपति की शक्तियाँ—कायपालिका शक्तियाँ, विधायी शक्तियाँ, न्यायिक शक्तियाँ, राष्ट्रपति एक दलीय नेता, अमरीकी राष्ट्र का सवाच्च नेता, राष्ट्रपति की शक्तियों में वृद्धि और उसके कारण, राष्ट्रपति और कांग्रेस, तुलनात्मक विवेचन, अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश सम्राट, अमरीका का राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधानमंत्री—प्रशासनिक क्षेत्र में, विधायी क्षेत्र में, वित्तीय क्षेत्र में, न्यायिक नियंत्रण की दृष्टि से, दलीय नेता की दृष्टि में, उपराष्ट्रपति—योग्यताएँ निर्वाचन आदि, काय, राष्ट्रपति का मंत्रिमण्डल—मंत्रिमण्डल का उदय, मंत्रिमण्डल की रचना, मंत्रिमण्डल की स्थिति और राष्ट्रपति तथा मंत्रिमण्डल में सम्बन्ध, अमरीकी और ब्रिटिश मंत्रिमण्डलों की तुलना—मंत्रिमण्डल के निर्माण में भेद मंत्रियों का कायकाल सम्बन्धी भेद, मंत्रिमण्डल की स्थिति में भेद, राजनीतिक सजातीयता का भेद, मंत्रिमण्डल और व्यवस्थापिका में सम्बन्ध का भेद, सामूहिक उत्तरदायित्व सम्बन्धी भेद, मंत्रियों में राजनीतिक स्तर सम्बन्धी भेद ।]

५ कांग्रेस

१०६ १६३

[द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका की आवश्यकता, कांग्रेस की शक्तियां तथा कार्य, अमरीकन कांग्रेस और ब्रिटिश सदन, सीनेट—सदस्या का चुनाव, अवधि, गणपूर्ति वेतन, भत्ते और उ मुक्तियां, अधिवेशन, सभापति और ज प पदाधिकारी, किलिबस्टर, सीनेट की शक्तियां और कार्य—कानून निमाण सम्बन्धी शक्तियां, कायपालिका सम्बन्धी शक्तियां, अन्वेषण की शक्ति, यायिक शक्तियां, अन्य शक्तियां, सीनेट की अलोचना, सीनेट की सद्गति और उसके कारण—सविधान निमाताओं द्वारा सीनेट को प्रदत्त महत्वपूर्ण स्थिति, सीनेट की विशेष शक्तियां, मजिम डल पद्धति का अभाव, प्रत्यक्ष निर्वाचन, सीनेट का स्थायित्व और सीनेट सदस्या का दीर्घ कायकाल, सीनेट का लजु आकार, सीनेट सदस्यों में अपनी सस्था के प्रति सम्मान और परस्पर एक्य, सीनेट की कार्यप्रणाली, सीनेट की गुणात्मक उच्चता, सीनेट की लाड सभा तथा अन्य द्वितीय सदनों से तुलना, अमरीकी सीनेट और ब्रिटिश लाड सभा—संगठन और शक्तियां, सीनेट और भारत की राज्य सभा, सोवियत रूस की राष्ट्रियताओं की परिषद और स्विट्जरलैण्ड की राज्य परिषद से अमरीकी सीनेट की तुलना, अमरीकी सीनेट की जापान के सभासद सदन से तुलना, अमरीकी सीनेट की कनाडा तथा आस्ट्रेलिया के द्वितीय सदन से तुलना, प्रतिनिधि सभा—रचना, सदस्यों के लिए योग्यताएँ, प्रतिनिधि सभा का चुनाव, कायकाल, जैरीमैण्डरिंग, प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष—चुनाव, शक्तियां और कार्य, प्रतिनिधि सभा के स्पीकर की ब्रिटिश लोक सदन के स्पीकर से तुलना—निर्वाचन, दलीय स्थिति और शक्तियां में अन्तर, प्रतिनिधि सभा की शक्तियां और कार्य—विधायी शक्तियां, सर्वैधानिक सरोधन की शक्ति, कायपालिका शक्तियां, राष्ट्रपति को निर्वाचित करने की शक्ति, यायिक शक्तियां, अन्य शक्तियां, सीनेट की तुलना में प्रतिनिधि सभा की दुबलता—कानून निर्माण, वित्त और कायपालिका क्षेत्र में, प्रतिनिधि सभा विश्व का सर्वाधिक निर्बल प्रथम सदन, प्रतिनिधि सभा की दुबलता के कारण—कानून निर्माण में समानपदीय द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका, प्रतिनिधि सभा की वित्तीय क्षेत्र पर एकाधिकार प्राप्त न होना, अमरीका की अध्यक्षतात्मक व्यवस्था, सीनेट की विशिष्ट कायपालिका शक्तियां, प्रतिनिधि सभा की अत्यावधि, विशाल आकार तथा कठिन कायविधि, सदस्या

की गुणात्मक हीनता, अमरीकी काँग्रेस की समिति व्यवस्था, समितियों का काय और महत्त्व, समितियों के प्रकार—स्थायी समितियाँ, नियम निर्मात्री समिति, विशेष समितियाँ, सम्पूर्ण सदन की समिति, सम्मेलन समितियाँ, संयुक्त समितियाँ, संचालन समिति, समिति व्यवस्था के दोष, अमरीकी तथा ब्रिटिश समिति व्यवस्था की तुलना, अमरीका में विधि निर्माण प्रणाली—विधेयक प्रस्तावित करना, समिति स्तर, कैलेण्डर स्तर, द्वितीय वाचन, तृतीय वाचन, विधेयक दूसरे सदन में, राष्ट्रपति की स्वीकृति, वित्तीय विधेयकों के सम्बन्ध में प्रक्रिया, अमरीका तथा ब्रिटेन की विधि निर्माण प्रक्रिया की तुलना, वित्तीय विधेयकों के पारित होने की प्रक्रिया में अंतर, काँग्रेस के संगठन व कायवाही का मूल्यांकन—संगठन नेतृत्व का अभाव, काँग्रेस राष्ट्रीय संस्था नहीं, लॉबींग, प्रशासन और काँग्रेस में विभाजन, सर्वोच्च न्यायालय की याचिका पुनर्विलोकन की शक्ति, काँग्रेस की स्थिति में सुधार हेतु सुझाव ।]

६ सघीय न्यायपालिका

१६४-१८०

[संयुक्त राज्य अमरीका में न्यायपालिका की विशेष स्थिति, सघीय न्यायपालिका का संगठन—व्यवस्थापक न्यायालय, संवैधानिक न्यायालय, जिला न्यायालय, सघीय अपील न्यायालय, सर्वोच्च न्यायालय—रचना, नियुक्ति, वेतन तथा पदावधि, महाभियोग, सर्वोच्च न्यायालय की कार्यविधि, क्षेत्राधिकार—प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार, अपीलीय क्षेत्राधिकार, याचिका पुनर्विलोकन का अधिकार (सर्वोच्च न्यायालय संविधान का संरक्षक), याचिका पुनर्विलोकन की शक्ति का संवैधानिक आधार, सर्वोच्च न्यायालय द्वारा याचिका पुनर्विलोकन का प्रयोग—याचिका पुनर्विलोकन की आलोचना और महत्त्व, सर्वोच्च न्यायालय के पुनर्गठन के सुझाव ।]

७ संयुक्त राज्य अमरीका में राजनीतिक दल

१८१-१९२

[अमरीका में राजनीतिक दलों का उदभव और विकास, डेमोक्रेट्स और रीपब्लिकनस और डेमोक्रेट्स, अमरीकन दल प्रणाली की विशेषताएँ—दलों का संविधानोत्तर विकास द्विदलीय पद्धति, विचारधारा सम्बन्धी आधारभूत अन्तरो का अभाव, दलों का शिक्षित संगठन, दबाव गुटा का प्रभाव लाभ प्रदान करने की प्रणाली, दलों का संगठन—स्थायी दलीय संगठन, मतदान जिला समितियाँ, नगर क्लब, तथा ग्राम समितियाँ, काउण्टी समितियाँ,

राज्य केन्द्रीय समितियाँ, राजनीतिज्ञ दलों का कायकरण, अमरीका और इंग्लैण्ड की दल प्रणाली की तुलना, समानताएँ और असमानताएँ ।]

तृतीय खण्ड

स्विट्जरलैण्ड का संविधान

१ स्विट्जरलैण्ड के संविधान का विकास और उसकी विशेषताएँ ११७

[स्विट्स सर्वैधानिक व्यवस्था के अध्ययन का महत्त्व—विश्व का सर्वाधिक प्राचीन गणतन्त्र, प्रजातन्त्र का आदर्श प्रतीक, विविधता में एकता, स्थायी तटस्थता, बहुल कायपालिका, स्विट्जरलैण्ड का सर्वैधानिक विकास—राज्यमण्डल की दुबलता, हल्फ्रेटिक गणतन्त्र की स्थापना, वियना कांग्रेस और नवीन संविधान, सघष और केन्द्रवादी शक्तियों की विजय, १८४८ का संविधान, १८७४ का पूर्ण सर्वैधानिक संशोधन, १८७८ के उपरान्त सर्वैधानिक विकास, स्विट्स संविधान की विशेषताएँ—निर्मित, लिखित और अपेक्षाकृत व्यापक संविधान, कठोर संविधान—संविधान में संशोधन की प्रक्रिया—आरम्भ और पुष्टीकरण, अमरीकी संविधान की संशोधन प्रक्रिया से तुलना, प्राचीनतम गणराज्य, प्रत्यक्ष लोकतन्त्र और उसके साधन, सघात्मक शासन व्यवस्था, उदारवादी दशन पर आधारित संविधान, ससदात्मक और अध्यक्षीय शासन व्यवस्थाओं का समन्वय, बहुल कायपालिका, औपचारिक अधिकार पत्र का अभाव, घम निरपेक्ष राज्य, सघीय क्षेत्र में यायिक पुनर्विलोकन का अभाव, बहुभाषा-भाषी राज्य ।]

२ स्विट्जरलैण्ड की सघीय व्यवस्था १८ २६

[स्विट्जरलैण्ड एक राज्यमण्डल नहीं, बरन् एक सघ राज्य—लिखित और कठोर संविधान, शक्तियों का विभाजन, कायपालिका की सर्वोच्चता, उच्च सदन में इकाइयों की समान प्रतिनिधित्व, संशोधन काय में इकाइयों को अधिकार, दोहरी नागरिकता, स्विट्स सघ में कॅण्टन और सघीय शासन का सम्बन्ध—शक्ति विभाजन, सघीय अधिकार, समवर्ती अधिकार, विभक्त अधिकार, केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति, स्विट्जरलैण्ड के सघ की अमरीकी सघ से तुलना—समानताएँ और असमानताएँ ।]

३ सघीय विधानमण्डल सघीय सभा ३० ४०

[सघीय सभा द्विसदनात्मक विधानमण्डल, राष्ट्रीय परिषद—रचना, चुनाव प्रणाली, कायकाल, अधिवेशन अध्यक्ष व उपाध्यक्ष,

वेतन और भत्ते, राज्य परिषद—रचना, निवाचन और कायकाल, वेतन और भत्ते गणपूर्ति, अध्यक्ष व उपाध्यक्ष, सघीय सभा की शक्ति तथा और काय—विधायी शक्तिया, नियुक्ति सम्बन्धी शक्ति, वित्तीय शक्ति, कायपालिका शक्ति, कॅबिनेट से सम्बन्धित शक्ति, यायिक शक्ति, सघीय सभा की वास्तविक स्थिति, सघीय सभा के दोनों सदनों का पारस्परिक सम्बन्ध, विधायी प्रक्रिया ।]

४ सघीय परिषद

४१ ५६

[सघीय परिषद की रचना,—कायकाल, वेतन, विशेषाधिकार और उ मुक्तिया, अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष, सघीय परिषद के अध्यक्ष या स्विस राज्यमण्डल के राष्ट्रपति के अधिकार और काय, राष्ट्रपति पद की स्थिति, प्रशासन के विभाग, कायप्रणाली, सघीय परिषद की शक्तियाँ और काय—कायपालिका शक्तिया, विधायी शक्तियाँ, वित्तीय शक्तिया, यायिक शक्तिया, सर्वकारीय शक्तिया, सघीय परिषद का सघीय सभा से सम्बन्ध—संवैधानिक स्थिति और वास्तविक स्थिति, सघीय परिषद की विशेषताएँ—बहुल कायपालिका, ससहात्मक व अध्यक्षत्मक प्रणालियों का सम्बन्ध, ब्रिटिश कायपालिका व संयुक्त राज्य अमरीका की कायपालिका से तुलना, उत्तरदायित्व व स्थायित्व का योग, निदलीयता, विशेषज्ञों की परिषद ।]

५ सघीय न्यायाधिकरण

६० ६७

[सघीय न्यायाधिकरण—रचना, योग्यताएँ, वेतन आदि, सघीय न्यायाधिकरण के विभाग, कायप्रणाली, सघीय न्यायाधिकरण का अधिकार क्षेत्र—प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र, अपीलीय अधिकार क्षेत्र, प्रशासनिक अधिकार क्षेत्र, संवैधानिक अधिकार क्षेत्र (आर्थिक यायिक पुनर्विलोकन की व्याख्या) सघीय न्यायाधिकरण की अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय से तुलना—संगठन में भिन्नता और अधिकार क्षेत्र में भिन्नता ।]

६ स्विट्जरलैण्ड में प्रत्यक्ष लोकतंत्र

६८ ८०

[स्विट्जरलैण्ड—लोकतंत्र का घर, स्विट्जरलैण्ड में प्रत्यक्ष लोकतंत्र और उसके उपकरण, लोकनिर्णय और आरम्भक का तात्पर्य, स्विट्जरलैण्ड में लोकनिर्णय और आरम्भक का प्रयोग, कॅबिनेट में लोकनिर्णय और आरम्भक, प्रत्यक्ष लोकतंत्र के उपकरणों का मूल्यांकन, स्विट्जरलैण्ड में लोकनिर्णय और आरम्भक के प्रयोग की स्थिति,

सघात्मक शासन, नागरिकों के अधिकार और कृतव्य, सोवियत प्रणाली, शक्ति पृथक्करण की अवहलना, प्रेजिडियम, एक्स्लीय व्यवस्था, लोकतांत्रिक केन्द्रवाद 'यायपालिका की निचल स्थिति, लोकनिर्णय और वापस बुलान की व्यवस्था एर नवीन सविधान, सोवियत शासन ससदीय या अर्धशात्मक ? क्या सोवियत शासन ससदीय है ? क्या सोवियत शासन अर्धशात्मक है ?]

२ नागरिकों के अधिकार और कृतव्य

२२-३३

[सोवियत अधिकार पत्र की विशेषताएँ— समाजवादी स्वरूप, उद्देश्यों और साधनों का सामंजस्य, सवव्यापकता, अधिकारों पर सामान्य प्रतिबंध, अधिकारों के साथ कृतव्य का उल्लेख, 'यायपालिका के संरक्षण का अभाव, सविधान द्वारा प्रदत्त कुछ विशेष अधिकार, नागरिकों के अधिकार—वाम का अधिकार, विश्राम और अवकाश का अधिकार, मामाजिव सुरक्षा का अधिकार, शिक्षा का अधिकार, स्त्रियों तथा पुरुषों को समान अधिकार, जातीय व राष्ट्रीय समानता का अधिकार, धर्म व आध्यात्म सम्बन्धी स्वतंत्रता, भाषण व अभिव्यक्ति का अधिकार, समुदाय निर्माण का अधिकार व्यक्तिगत जीवन तथा घरों की स्वतंत्रता का अधिकार, निजी सम्पत्ति का अधिकार, मताधिकार, शरण प्राप्त करने का अधिकार, नागरिकों के कृतव्य— काम करने का कृतव्य, सविधान तथा कानूनों का पालन, श्रमिक अनुशासन का पालन, सावजनिक समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करना, सैनिक सेवा, देश की रक्षा करना, नागरिक अधिकारों का मूल्यांकन ।]

३ सघात्मक व्यवस्था

३४-४५

[सोवियत रूस में सघ की स्थापना का कारण, सोवियत सघ की स्थापना, सोवियत सघ की इकाइया, सोवियत रूस के सविधान में सघात्मक लक्षण— लिखित और कठोर सविधान, शक्तियाँ का विभाजन, द्विसदनीय विधानमण्डल, दोहरी नागरिकता, सघीय गणराज्या को अलग सविधान बनाने का अधिकार, सघीय गणराज्या को प्रदत्त विशेष अधिकार, सोवियत सघ में एकात्मक तत्त्व—व्यवहार में सविधान की सर्वोच्चता नहीं, सर्वोच्च 'यायालय को सविधान की व्याख्या का अधिकार नहीं सविधान के सशोधन में इकाइयों को भाग नहीं, शक्तिशाली सविधान गणराज्यों के सविधान पर केन्द्र का

नियन्त्रण, सघ को छोड़ने का अधिकार नाममात्र का, अखिल सघ के मन्त्रालयो वा सघीय गणराज्यो के मन्त्रालयो पर नियन्त्रण, सघीय गणराज्यो के विशेष अधिकारो का कोई महत्व नहीं, सघीय गणराज्यो की केन्द्र पर वित्तीय निर्भरता, आर्थिक नियोजन, साम्यवादी दल का एकछत्र प्रभुत्व, सोवियत रूस एक सांस्कृतिक सघ ।]

४ सर्वोच्च सोवियत

४६-५६

[सर्वोच्च सोवियत—द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका, सघीय सोवियत की रचना, राष्ट्रीयताओं की सोवियत, उम्मीदवारो की योग्यताएँ तथा चुनाव विधि, कायकाल, सदस्यो के विशेषाधिकार, सर्वोच्च सोवियत के सदस्या को वापस बुलाने की पद्धति, अधिवेशन, सर्वोच्च सोवियत के पदाधिकारो, सर्वोच्च सोवियत की शक्तिया तथा काय—विधायी शक्तियाँ, संविधान में संशोधन का अधिकार, वैदेशिक सम्बन्धो का संचालन और सुरक्षा सम्बन्धी शक्ति, वित्तीय शक्ति, सघीय व्यवस्था के सम्बन्ध में शक्ति, नियुक्ति और निर्वाचन सम्बन्धी शक्ति, अवेपण सम्बन्धी शक्ति सर्वोच्च सोवियत की वास्तविक स्थिति, सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों का पारस्परिक सम्बन्ध, सर्वोच्च सोवियत में समित्त व्यवस्था, विधि निर्माण की प्रक्रिया ।]

५ प्रेजिडियम

६०-६६

[प्रेजिडियम की रचना, सदस्यता के लिए योग्यताएँ, कायकाल, प्रेजिडियम का अध्यक्ष, प्रेजिडियम की शक्तियाँ और काय—विधायी शक्तियाँ, कायपालिका सम्बन्धी शक्तिया, न्यायिक शक्तियाँ, प्रेजिडियम की वास्तविक स्थिति ।]

६ मन्त्रपरिषद

६७-७६

[मन्त्रपरिषद की रचना और संगठन, मन्त्रपरिषद का अध्यक्ष व उपाध्यक्ष, मन्त्रमण्डल का प्रेजिडियम या अन्तरंग मन्त्रमण्डल, सोवियत सघ के मन्त्रालया के प्रकार व उनका अधिकार क्षेत्र, मन्त्रपरिषद की शक्तियाँ तथा कार्य, मन्त्रपरिषद की वास्तविक स्थिति, सोवियत मन्त्रपरिषद व सर्वोच्च सोवियत, सोवियत मन्त्रपरिषद की विशेषताएँ—मन्त्रपरिषद के उत्तरदायित्व की विशेष व्यवस्था, नाममात्र के कायपालिका प्रधान का अभाव मन्त्रपरिषद के निर्माण की विचित्र पद्धति, प्रधानमन्त्री की अपेक्षाकृत हीन स्थिति, दो प्रकार के मन्त्रालय, एकदलीय राज्य ।]

७ -यायपालिका

७७ ८६

[सोवियत रूस की याय व्यवस्था, -यायपालिका का सगठन, साथी -यायालय, जन न्यायालय, सघीय गणराज्यों के उच्चतर -यायालय, स्वायत्त गणराज्या के सर्वोच्च यायालय, सघीय गणराज्या के सर्वोच्च यायालय, सोवियत सघ का सर्वोच्च न्यायालय—रचना, सर्वोच्च -यायालय के अधिकार और काय, -यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था नहीं, क्या सर्वोच्च -यायालय स्वतंत्र है ? सोवियत सघ का महा यायवादी या प्रोक्पूरेटर जनरल—अधिकार तथा काय, सोवियत याय व्यवस्था की विशेषताएँ—याय व्यवस्था सामान्य प्रशासन का ही एक अंग, निश्चित अवधि के लिए निर्वाचित -यायाधीश, जन निर्धारका की व्यवस्था, यायाधीशा और जन निर्धारकों के प्रत्यावर्तन की व्यवस्था, सभी के लिए एक ही प्रकार के -यायालय, मुबदमा की सावजनिक सुनवाई, समस्त सघ में एकसमान -यायिक प्रक्रिया, -यायिक कायवाही क्षेत्रीय भाषाओं में, निजी पेशेवर वकील नहीं, -यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार नहीं ।]

८ सोवियत प्रणाली और लोकतांत्रिक के द्रवाद

६० ६६

[सोवियतो का स्वरूप, सोवियता का उदय, सोवियता का निर्वाचन और सगठन—प्रारम्भिक सोवियत, जिला सोवियत, प्रांतीय सोवियतें, सघीय गणराज्यों की सोवियतें, सर्वोच्च सोवियत, सोवियत के काय, सोवियतें तथा साम्यवादी दल, सोवियत सघ में लोकतांत्रिक के द्रवाद—लोकतांत्रिक के द्रवाद तथा नोकरशाही के द्रवाद में अंतर, लोकतांत्रिक के द्रवाद व्यवहार में, सोवियत सघीय व्यवस्था में लोकतांत्रिक के द्रवाद, सोवियतो में लोकतांत्रिक के द्रवाद, साम्यवादी दल में लोकतांत्रिक के द्रवाद ।]

९ साम्यवादी दल

१०० ११५

[राजनैतिक दल के सम्बन्ध में साम्यवादा मायता, सोवियत सघ में साम्यवादी दल का इतिहास, साम्यवादी दल के उद्देश्य, साम्यवादी दल की सदस्यता दल के सदस्य के कर्तव्य, दलीय सदस्यता के विशेषाधिकार, साम्यवादी दल का सगठन, लोकतांत्रिक के द्रवाद प्राथमिक दलीय सगठन, नगर, जिला तथा क्षेत्रीय दलीय सगठन, अखिल सघीय कांग्रेस के दलीय समिति, पोलिट ब्यूरो, सचिवालय, दलीय नियंत्रण आयोग, लेखा परीक्षा समिति, साम्यवादी दल से सम्बन्धित जय पुस्तक सगठन—लिटिल

अक्टूबरिड्स, यंग पायनियर्स, कामसोमोल्स, मजदूर सघ, सोवियत रूस में साम्यवादी दल की भूमिका—सविधान द्वारा साम्यवादी दल को मायता, साम्यवादी दल का एकाधिकार, समाजवादी क्रांति का नियन्ता और रक्षक, समाजवादी व्यवस्था का प्रेरक, आदर्श और शिक्षक, दल तथा शासन का समन्वय, साम्यवादी दल ही वास्तविक शासक, दल द्वारा शासन पर नियन्त्रण के साधन ।]

- १० सोवियत सघ प्रजातन्त्र या अधिनायकतन्त्र { १६-१२४
[सोवियत सघ एक लोकतन्त्रीय व्यवस्था—व्यस्क मताधिकार, प्रत्यक्ष चुनाव तथा गुप्त मतदान, मौलिक अधिकार, आर्थिक सुरक्षा की व्यवस्था, यगविहीन या प्रजातन्त्रीय समाज की व्यवस्था, लोकतांत्रिक के द्रवाद, सामूहिक नेतृत्व । सोवियत रूस एक अधिनायकवादी व्यवस्था—एकदलीय व्यवस्था, साम्यवादी दल का अत्यधिक केन्द्रीकृत संगठन, नागरिक और राजनीतिक स्वतन्त्रताओं का अस्तित्व नहीं, मौलिक अधिकारों की त्रियायिती की व्यवस्था नहीं, धार्मिक स्वतन्त्रता का वस्तुतः अभाव, यायपालिका स्वतन्त्र नहीं, सोवियत चुनाव पद्धति एक दिखावा मात्र ।]

पंचम खण्ड

जापान का सविधान

- १ सविधान की पृष्ठभूमि तथा विशेषताएँ { १-१४
[भौगोलिक पृष्ठभूमि, शासन प्रणाली के अध्ययन का महत्त्व—जापान एक प्रगतिशील देश, जापान—ऐशियाई जागरण का प्रतीक देश, एशिया में ससदात्मक पद्धति का जनक, पुरातनता तथा आधुनिकता का सगम, भारतीय विद्यार्थियों के लिए विशेष महत्त्व, सर्वधार्मिक विकास—साम तथाही युग, तोकूगावा प्रशासन, मेइजी पुनरागमन और आधुनिक युग, नवीन सविधान का निर्माण, जापान के नवीन सविधान की विशेषताएँ—जन प्रभुता पर आधारित सविधान, लिखित और अपक्षाकृत मक्षिप्त सविधान, सविधान की सर्वोच्चता, कठोर सविधान, लोकतन्त्रीय आदर्शों का मूर्त रूप, मौलिक अधिकार तथा कर्तव्य, एकात्मक शासन, ससदीय शासन, धर्म निरपेक्ष राज्य, यायपालिका की स्वतन्त्रता और न्यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था, युद्ध का परित्याग, दोहरी प्रणाली का अन्त तथा न्यायिक शासन की सर्वोच्चता, स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था ।]

२ अधिकार और कर्तव्य

[नागरिकों के अधिकार—समानता का अधिकार, स्वतंत्रता का अधिकार, विचार तथा अन्तःकरण की स्वतंत्रता, समुदाय बनाने तथा भाषण और प्रेस की स्वतंत्रता, साहित्यिक स्वतंत्रता, व्यक्तिगत स्वतंत्रता तथा जीवन की सुरक्षा, अभियुक्त को प्रतिरक्षा का अधिकार, धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार, शोषण के विरुद्ध अधिकार, शिक्षा का अधिकार, पारिवारिक स्वतंत्रता तथा घरों की स्वतंत्रता का अधिकार, व्यवसाय और सम्पत्ति का अधिकार, राजनीतिक अधिकार—मतदाधिकार, याचिका भेजने का अधिकार क्षतिपूर्ति का अधिकार, नागरिकता छोड़ने का अधिकार, भौतिक कल्याण तथा सामाजिक सुरक्षा का अधिकार, काम का अधिकार, जीवन स्तर को बनाये रखने का अधिकार, मजदूरों के अधिकार, अधिकारों का महत्त्व, अधिकारों को क्रियान्वितों की व्यवस्था, कर्तव्य ।]

३ जापान का सम्राट तथा मंत्रिमण्डल

२२-३८

[जापान का सम्राट—उत्तराधिकार, सम्राट का व्यक्तिगत स्वत्व, मेइजी संविधान के अंतर्गत सम्राट की शक्तियाँ, वर्तमान संविधान में सम्राट की शक्तियाँ, सम्राट की स्थिति, जापान के सम्राट की ब्रिटिश सम्राट से तुलना—समानताएँ और असमानताएँ, सम्राट के पद का औचित्य । मंत्रिमण्डल, मेइजी संविधान के अंतर्गत मंत्रिमण्डल, वर्तमान संविधान द्वारा मंत्रिमण्डलात्मक व्यवस्था की स्थापना—राज्य का अध्यक्ष मात्र औपचारिक प्रधान, विधायिका और कार्यपालिका के बीच घनिष्ट सम्बन्ध, मंत्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व, राजनीतिक सजातीयता, प्रधानमंत्री का नेतृत्व । केबिनेट की रचना और आकार, मंत्रिमण्डल के कार्य करने की विधि, केबिनेट की शक्तियाँ तथा कार्य—प्रशासनिक शक्तियाँ, विधायी शक्तियाँ, वित्तीय शक्ति, याचिका शक्ति, केबिनेट तथा डायट, प्रधानमंत्री की स्थिति, प्रधानमंत्री और केबिनेट, प्रधानमंत्री और डायट ।]

४ जापान की डायट अथवा सदन

३९-५८

[डायट द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका सभा, डायट के अधिवेशन, डायट सदस्यों के वेतन तथा भत्ते, सदस्यों के विशेषाधिकार, डायट का सचिवालय, गणपूर्ति । प्रतिनिधि सदन—रचना, सदस्यों के लिए आवश्यक योग्यताएँ, कार्यकाल, सदन के अधिकारी, स्पीकर ।]

सभासद सदन या पायदे सभा—रचना, सदस्यो के लिए योग्यताएँ, कायकाल, सभापति, डायट शक्तियाँ तथा कार्य—विधायी शक्तियाँ, कायपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ, वित्तीय शक्तियाँ, सविधान सशोधन की शक्ति, न्यायिक शक्ति, डायट सर्वोच्च राष्ट्रीय मंच, अन्य शक्तियाँ । प्रतिनिधि सदन और सभासद सदन एक तुलना—साधारण विधेयको के सम्बन्ध में, वित्तीय क्षेत्र में, प्रधानमंत्री के निर्वाचन के विषय में, क्वेबीनेट पर नियंत्रण के सम्बन्ध में । डायट की समिति पद्धति—स्थायी समितियाँ, विशेष समितियाँ, संयुक्त सम्मेलन समिति, संयुक्त विधायी समिति । कानून निर्माण की प्रक्रिया, डायट एक मूल्यांकन, जापान में अससक्ष्य पद्धतियों का प्रचलन ।]

५ जापान की न्यायपालिका

५६-६८

[नेडजी सविधान के अंतर्गत न्यायपालिका, वर्तमान सविधान में न्याय व्यवस्था वर्तमान न्याय प्रणाली की विशेषताएँ—न्यायपालिका की पृथक्ता, न्यायपालिका की स्वतंत्रता की गारण्टी, विधि के शासन की स्थापना, न्याय व्यवस्था की एकरूपता, प्रशासकीय न्यायालयों का अभाव, न्यायिक पुनर्विलोकन, न्यायाधीशों की नियुक्ति का जनता द्वारा अनुममयन, न्यायिक व्यवस्था में नागरिक स्वतंत्रता की गारण्टी, खुली न्यायिक कायवाही, धरेलू न्यायालय तथा वक्चो के लिए विशेष न्यायालय । न्यायपालिका का संगठन—सर्वोच्च न्यायालय, रचना तथा कार्यविधि, क्षेत्राधिकार और शक्तियाँ—सविधान के रक्षण की शक्ति, मौलिक अधिकारों की रक्षा, नियम निर्माण की शक्ति, न्यायिक पर्यवेक्षण और प्रशासन सम्बन्धी शक्तियाँ, उच्च न्यायालय, जिला न्यायालय, सार न्यायालय, पारिवारिक क्षेत्राधिकार के न्यायालय, प्रोक्थुरेटज, जापान के सर्वोच्च न्यायालय की अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय से तुलना—समानताएँ और असमानताएँ ।]

६ स्थानीय स्वशासन

६६-७५

[स्थानीय स्वशासन का महत्त्व, १९४७ के पूर्व स्थानीय स्वशासन, स्थानीय स्वशासन की वर्तमान व्यवस्था, प्रीफेक्चरो की स्थानीय सरकार, गवर्नर और उसकी शक्तियाँ, प्रीफेक्चरा का विधानमण्डल और उसकी शक्तियाँ, विधानमण्डल तथा गवर्नर में सम्बन्ध, नगरपालिकाएँ—मेयर तथा नगरपालिका सभा, स्थानीय संस्थाओं पर के द्रीय सरकार का नियंत्रण ।]

७ राजनीतिक दल

[जापान के राजनीतिक दलों का संक्षिप्त इतिहास, द्वितीय विश्वयुद्ध के उपरांत राजनीतिक दल, आधुनिक जापान के मुख्य राजनीतिक दल—उदार लोकतंत्रीय दल, जापान समाजवादी दल, लोकतांत्रिक समाजवादी दल, साम्यवादी दल, कोमिटो दल, जापानी दल पद्धति की विशेषताएँ—इलाका सविधानेतर विकास, बहुदलीय पद्धति, एक राजनीतिक दल का प्रभुत्व, गुटबंदी और व्यक्तित्व का प्रभाव, दल में व्यावसायिक राजनीतिज्ञों की प्रचुरता, केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति और अपक्षावृत्त कठोर अनुशासन, नौकरशाही का विशेष प्रभाव, सामान्यतः साम्प्रदायिकता का अभाव, विभिन्न हित समूहों अथवा सगठनों का विकास ।]

10

1

ब्रिटिश संविधान का विकास

(DEVELOPMENT OF THE BRITISH CONSTITUTION)

“विदेशी विजयों तथा देश के भीतर क्रान्तियों के होते हुए भी ब्रिटिश जनता का राष्ट्रीय जीवन चौदह सौ वर्षों तक निर्बाध चलता रहा। किसी भी समय वतमान तथा भूतकाल की श्रृंखला भंग नहीं हुई, किसी भी समय ब्रिटेन के निवासियों ने किहीं चकाचौंध करने वाले सिद्धान्तों को मानकर एक बिलकुल नया संविधान बनाने का प्रयत्न नहीं किया। हमारे विकास का प्रत्येक चरण किसी पूर्ववर्ती क्रिया का परिणाम रहा है। हमारे कानून तथा संविधान में हुआ प्रत्येक परिवर्तन कोई बिलकुल नई बात नहीं लाया है, बल्कि पहले से विद्यमान किसी पुरानी बात का विकास तथा उसमें सुधार रहा है।”
—फ्रीमन

ब्रिटेन और उसके निवासी

सामान्य व्यक्ति जिस देश को इंग्लैण्ड, ब्रिटेन या ग्रेट ब्रिटेन के नाम से जानते हैं उसका पूरा नाम ‘ग्रेट ब्रिटेन और आयरलैण्ड का संयुक्त राज्य’ (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) है। यद्यपि नाम म

¹ “The continual national life of the people notwithstanding foreign conquests and internal revolutions has remained unbroken for fourteen hundred years. At no moment the tie between the present and the past has been wholly run asunder, at no moment have English people sat down to put together a wholly new constitution in obedience to some dazzling theory. Each step in our growth has been the natural consequence of some earlier steps each change in our law and constitution has been not the bringing of anything new but the development and improvement of something that was already old.”

वेल्स तथा स्काटलैंड का उल्लेख नहीं किया गया है लेकिन इसमें वेल्स और स्काटलैंड के प्रदेश भी सम्मिलित हैं। किसी समय ये पृथक्-पृथक् राज्य थे, किन्तु वर्तमान समय में ये एक ही राज्य के अंग हैं।

ब्रिटेन यूरोप के उत्तर-पश्चिम में स्थिति एक छोटा सा टापू है। इसका क्षेत्रफल केवल ६४,३०० वर्ग मील है और जनसंख्या ६ करोड़ के लगभग है। ब्रिटेन के इस लघु आकार ने इसे एक सुसंगठित इकाई का रूप प्रदान कर ब्रिटेन में एकात्मक शासन व्यवस्था को सफल बनाया है। दोष यूरोप और ब्रिटेन के बीच में इंगलिश चैनल के आ जाने में यह यूरोप की मुख्य भूमि में पृथक् है। यह प्राकृतिक स्थिति ब्रिटेन के लिए बहुत लाभदायक रही और इसने ब्रिटेन के जीवन तथा इतिहास को बहुत प्रभावित किया है। आज वायु सेना और रॉकेट के युग में इंगलिश चैनल का महत्व भले ही कम हो गया हो, भूतकाल में इंगलिश चैनल ने इस देश के लिए 'प्राकृतिक प्रहरी' का काम किया है और इसी कारण ब्रिटेन के सम्पूर्ण इतिहास में केवल एक बाहरी आक्रमण सफल हुआ। अतः ब्रिटिश निवासियों के द्वारा सुरक्षा की भावना अनुभव करते हुए निरन्तर व्यापारिक और औद्योगिक विकास किया गया है। इस सामुद्रिक स्थिति के कारण ही ग्रेट ब्रिटेन जनशक्ति की दृष्टि से समग्र का एक सर्वशक्तिशाली राज्य बन गया और अंतरराष्ट्रीय व्यापार का केन्द्र भी रहा।

ब्रिटिश अर्थव्यवस्था उद्योग धंधों पर ही आधारित है। ५३ प्रतिशत जनसंख्या उद्योग धंधों पर आश्रित है और केवल ६ प्रतिशत लोग ही कृषि पर निर्भर हैं। इसी कारण ब्रिटेन की संस्कृति मुख्यतया नगरीय है। ब्रिटेन में धर्म और जाति आदि का भेद होने हुए भी अनेकता में एकता विद्यमान है। एक दूसरे के प्रति आदर भाव, सहिष्णुता समझौते द्वारा निणय व्यावहारिकता, आवश्यकतानुसार प्रगतिशीलता के साथ झूलत रुढ़िवादिता ब्रिटिश नागरिकों के स्वभाव और चरित्र के विशेष लक्षण हैं और इन्हीं लक्षणों ने ब्रिटिश प्रजातंत्र को सफलता प्रदान की है।

ब्रिटिश संविधान का विकास

ब्रिटिश संविधान एक विकसित संविधान है। इसका समस्त स्वरूप किसी एक विशेष समय पर निश्चित होने के बजाय इसने चौदह सौ वर्षों के विकास से अपने वर्तमान स्वरूप को प्राप्त किया है और अब भी यह विकासमय है। बुडरो विल्सन का यह कथन नितान्त सत्य है कि 'इंगलैंड के संवैधानिक इतिहास की यह विशेषता है कि राजनीतिक संगठनों का निरन्तर विकास होता रहा है और उसकी यह निरन्तरता प्राचीन काल से ही अब तक अविच्छिन्न बनी रही है।'^१ इंगलैंड में कभी कोई ऐसी क्रांति नहीं हुई जिसकी ममानता १७८६ की फ्रांस की क्रांति या १६१७ की माद्रियत रुम की क्रांति से की जा सके। अतः संवैधानिक विकास पर

एक दृष्टि डाले बिना वर्तमान संविधान और शासन व्यवस्था को ठीक प्रकार से नहीं समझा जा सकता है।

संवैधानिक विकास की दृष्टि से, ब्रिटिश संविधान के इतिहास को निम्न युगों में विभाजित किया जा सकता है

- (१) ऐंग्लो-सैक्सन काल (पाँचवीं सदी से १०६६ ई० तक)
- (२) नामन ऐंजिवन काल (१०६६ ई० से ११५३ ई० तक)
- (३) प्लैण्टेजनेट (११५४-१३९९) और लक्वैस्ट्रियन काल (१३९९ ई० से १४८५ ई० तक)
- (४) ट्यूडर काल (१४८५ ई० से १६०३ ई० तक)
- (५) स्टुअर्ट काल (१६०३ ई० से १७१४ ई० तक)
- (६) हैनोवर काल (१७१४ ई० से प्रारम्भ)

(१) ऐंग्लो-सैक्सन काल सीमित राजतंत्र की स्थापना (पाचवीं सदी से १०६६ ई० तक)— ब्रिटेन की राजनीतिक समस्याओं के विकास का प्रारम्भ निश्चित रूप से ऐंग्लो सैक्सन काल से होता है।¹ इंग्लण्ड में ५४ ई० पूव तक केल्टो का राज्य था। ५४ ई० पूव में वहाँ पर रोमन साम्राज्य स्थापित हो गया, जो ४५० से अधिक वर्ष तक रहा। परन्तु इस काल में इंग्लण्ड का कोई संवैधानिक विकास नहीं हुआ। ब्रिटेन के संवैधानिक विकास पर ऐंग्लो सैक्सन काल में स्थापित शासन व्यवस्था का ही प्रभाव पड़ा। इस काल में स्थापित की गई समस्याओं में प्रमुख दो हैं—निर्वाचित राजपद और स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था।

इंग्लण्ड में सैक्सन काल के जन्तगत पहले तो ७ कबीलों के छोटे-छोटे राज्य स्थापित किए गये, जिनके नाम थे ईस्ट ऐंगलिया, मरसिया, नारथम्बरलण्ड, कैंट, सुसेक्स, एसेक्स और वेसेक्स। नवीं सदी में एल्फ्रेड महान (८४९ ई०-९०१ ई०) ने इन सात राज्यों को मिलाकर एक विशाल राज्य की स्थापना की और तभी से इंग्लण्ड में राजतंत्र का उदय हुआ। ट्रेविलियान लिखते हैं कि 'राजाओं में सबसे महान एल्फ्रेड का जीवन व चरित्र अंग्रेजी संविधान का जीता जागता रूप मालूम होता है।'

ऐंग्लो-सैक्सनकालीन राजा की शक्तियाँ असीमित नहीं होती थी और उस पर 'विटनजमाट' (Witenagmot) या 'विटन' (Witan) का नियन्त्रण होता था। इसके अतिरिक्त उसकी शक्तियाँ बहुत कुछ सीमा तक उसके व्यक्तित्व, बुद्धिमत्ता और बल पर निर्भर करती थी। विटन का सभापति राजा स्वयं होता था और वही इसने सदस्यों को नियुक्त करता था। सामान्यतया डमरे प्रभावशाली सामंतों, सरदारों और बिशपों आदि का सम्मिलित किया जाता था। 'विटन' राजा की ऐसी परामशदात्री सस्था थी, जिसके कार्य निश्चित नहीं थे। यह राजा को कानून निर्माण, प्रशासनिक विषयों और संधियों के सम्बन्ध में परामश देती थी और सर्वोच्च न्यायालय

¹ Ogg & Zink, *Modern Foreign Governments*, p 4

के रूप में राजा के साथ बैठा करती थी। साधारणतया संवमन राजा 'विटन' की सलाह को पर्याप्त महत्त्व देते थे और निरंकुशतापूर्वक काय नहीं करते थे। ऐन्सन (Anson) ने 'विटन' को दृष्टि में रखते हुए कहा है कि "हमारे सवधानिक इतिहास को प्रमुख विशेषता यह रही है कि राजा ने कभी भी सिद्धांत में, बिना सलाहकारों की राय के, कोई भी राज्य काय नहीं किया है।"

संवधानिक विकास को ऐंग्लो संवसन काल की दूसरी देन स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था है। इस प्राचीन अवस्था में भी स्थानीय इकाइयों का प्रशासन में महत्त्वपूर्ण स्थान था। इस काल में स्थानीय शासन की तीन इकाइया थी—टाउनशिप (Township) हंड्रेड (Hundred) और शायर (Shire)। उस समय से ही ब्रिटन में स्थानीय स्वशासन का चलन चला आ रहा है और इसने ब्रिटिश प्रजातंत्र की सफलता में सहायनीय योग दिया है। ब्लैकस्टोन का कहना है कि—“इंग्लैण्ड की स्वतंत्रता उसको स्वतंत्र स्वायत्त सस्थाओं की देन है अपने पूज्य संवसनों के समय से ही अंग्रेजों ने नागरिक कतबों और दायित्वों को अपने ही द्वारों पर सीखा है।”¹

(२) नामन ऐंजिवन काल राजकीय निरंकुशता और सबल केन्द्रीय सरकार का उदय (सन १०६६ ई० से ११५३ ई० तक)—सन १०६६ ई० तक ऐंग्लो-संवसन जाति का ब्रिटेन पर प्रभुत्व रहा, परन्तु इस वय नामन देश के विलियम ऑफ नारमण्डी ने ब्रिटेन पर मफल आक्रमण कर नामन राज्य की स्थापना की। ऐंग्लो संवसन काल की शासन व्यवस्था स्थानीय आधार पर मगठित किंतु राष्ट्रीय आधार पर निबल थी। कठोर और केन्द्रीयकृत शासन स्थापित करने का काय नामन राजा विलियम के द्वारा ही किया गया। मुनरो के शब्दों में 'प्राचीन संवसन शासन स्थानीय क्षेत्रों में सशक्त, किंतु सम्पूर्ण राष्ट्रीय स्तर पर निबल था, इंगलैण्ड का नामन शासन दोनों ही क्षेत्रों में सशक्त हो गया।’²

संवसन राजतंत्र निबल था, विलियम ने राजा के पद को शक्तिशाली बनाने का निश्चय किया और इसके लिए अनेक उपाय अपनाये। उसने संवसनकालीन सामंतों की रियासतों को छीनकर उन्हें अपने विश्वासपात्र नामन सरदारों में बांट दिया और इन सामंतों पर शत लगा दी कि वे राजा को आर्थिक और सैनिक सहायता प्रदान करेंगे। इस प्रकार उसने सामंतों की शक्तियाँ क्षीण कर दिया। उसने अपने आपको चर्च का भी प्रधान बना लिया और बिशपों की नियुक्ति के अधिकार स्वयं प्राप्त कर लिये। नामन राजा ने कानून के क्षेत्र में भी एकता उत्पन्न की

¹ The liberties of England may be ascribed above all things to her free local institutions. Since the days of their Saxon ancestors her sons have learned at their own gates the duties and responsibilities of citizens
—Blackstone

² Munro and Ayearst, *The Governments of Europe* p 34

और प्रत्येक शायर में राजा द्वारा नियुक्त ग्रैंडिफ के पद की व्यवस्था कर स्थानीय संस्थाओं पर केन्द्र का नियन्त्रण स्थापित किया।

मैगनम कौंसिलियम और क्यूरिया रेजिस (Magnum Concilium and Curia Regis)—विलियम ने निरंकुशता के भाग में वाघा समझकर 'विटनेजमोट' को समाप्त कर दिया था। लेकिन राजा का अधिकार क्षेत्र और काय इतने बढ़ गये कि परामशदात्री समितियों की आवश्यकता अनुभव की गयी। अतः नीति निर्धारण और शासन में राजा की सहायता के लिए दो संस्थाओं—मैगनम कौंसिलियम या महान परिषद और क्यूरिया रेजिस या राज परिषद—का उदय हुआ। मैगनम कौंसिलियम 'विटनेजमोट' की ही स्थानापन्न थी और यह नीति निर्धारण सम्बन्धी विषयों पर राजा की सहायता और मन्त्रणा देने के लिए वर्ष में तीन चार बार सम्वेत होती थी। यह एक बड़ी संस्था थी और इसके सत्र अल्पकालीन होते थे, अतः दैनिक प्रशासनिक कार्यों का सम्पादन 'राज परिषद' करती थी, जो अपेक्षाकृत छोटी संस्था थी। चेम्बरलेन, चान्सलर, अन्तःपुर के रक्षक तथा प्रहरी आदि राजा के निकटतम व्यक्ति इसके सदस्य होते थे। इसी कारण 'क्यूरिया रेजिस' अपेक्षाकृत अधिक प्रभावशाली संस्था थी। 'क्यूरिया रेजिस' के सदस्य 'मैगनम कौंसिलियम' के भी सदस्य होते थे। दोनों संस्थाएँ नामन एन्जिवन काल की सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण देन हैं। 'क्यूरिया रेजिस' से 'प्रिवी कौंसिल' और 'प्रिवी कौंसिल' से केबिनेट का विकास हुआ। मुनरो के शब्दों में 'अत्यन्त प्रारम्भिक रूप में हम मैगनम कौंसिलियम में आधुनिक पार्लियामेण्ट का और क्यूरिया रेजिस में आधुनिक केबिनेट का स्वरूप देख सकते हैं।'¹

(३) प्लण्टगेनेट (११५४-१३६६) और लफास्ट्रियन (१३६६-१४८५) काल बधानिक संस्थाओं का उदय—नामन काल में स्थापित शासन व्यवस्था में हेनरी प्रथम के द्वारा सुधार किया गया। 'क्यूरिया रेजिस' अपने मूल रूप में प्रशासनिक और 'यायिक' दोनों ही विषयों से सम्बद्ध थी और इसके वायम्पेन का कोई विभाजन नहीं था। लेकिन कुछ समय बाद शासन काय में शीघ्रता और कुशलता के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए क्यूरिया रेजिस के 'याय और प्रशासन सम्बन्धी कार्यों में विभाजन किया गया तथा इनकी सदस्यता में भी पृथक्ता की गयी। इनके सदस्यों का एक भाग तो पहले की भाँति 'राजकीय सभा' के ही रूप में रहा और इसे कालान्तर में 'प्रिवी कौंसिल' का नाम दिया गया। दूसरा भाग केवल 'यायिक कार्यों तक ही सीमित रह गया और इस रूप में वह 'एक्सचेकर' (Exchequer) और 'याय के उच्च न्यायालय का जनक बन गया।

प्रतिनिधित्व के सिद्धांत का उदय—प्लण्टगेनेट काल में प्रवेश करत-करते मैगनम कौंसिलियम का काय विधि निर्माण तक ही सीमित रह गया था। पहले राज

¹ Munro and Aycarst, *The Governments of Europe* p 36

परिवार के लोग और उच्चकोटि के सामंत ही इसके सदस्य होते थे, परंतु धीरे धीरे इसकी सदस्य संख्या बढ़ता गयी और इसमें निम्न वर्गों के लोग भी आन लगे। १२१३ में एक कारण से इसकी सदस्य संख्या में बहुत वृद्धि हो गयी। सम्राट् जॉन को बहुत अधिक धनराशि जनता से कर के रूप एकत्र करनी थी और उसने महसूस किया कि नाइट्स के सहयोग से यह कार्य भली प्रकार सम्पन्न हो सकता है। अतः परिस्थितियों से बाध्य होकर उसने शरिफों को यह आज्ञा दी कि मगनम कौमिलियम में प्रत्येक काउण्टी से चार उत्तम नाइट भेजे जायें। यद्यपि विभिन्न काउण्टियों के प्रति निधि नाइटों को कौंसिल में आमंत्रित करने में राजा जान का उद्देश्य प्रतिनिधित्व के सिद्धांत को मान्यता देना नहीं था, किंतु इसका सुदूरव्यापी परिणाम यही निकला। इस प्रकार जान ने अनजाने में 'प्रतिनिधित्व के बिना कर नहीं' (No Taxation, without Representation) के सिद्धांत को जन्म दिया। कालान्तर में यह एक मान्य सिद्धांत सा बन गया कि जनता के प्रतिनिधियों की स्वीकृति के उपरान्त ही कर लगाय जायें। इस प्रकार १३वीं सदी में प्रतिनिधित्व के सिद्धांत को अपनाया गया, लेकिन ये प्रतिनिधि पूर्णतया राजा के आदेशों के आधीन ही रहते थे और प्रतिनिधियों पर राजा की कोप दृष्टि भी रहती थी। इसलिए प्रतिनिधि चुना जाना आदर की बात नहीं समझी जाती थी, वरन् प्रतिनिधियों को बलपूर्वक कौंसिल में भेजना होता था।

मग्नाकार्टा या बृहत् अधिकार पत्र (Magna Carta)—११९९ में जान इगलण्ड की राजगद्दी पर बैठा। यह अयोग्य, अदूरदर्शी और अत्याचारी शासक था। सामंतों ने उसके अत्याचारों से दुःखी होकर उसके विरुद्ध विद्रोह कर दिया और १५ जून, १२१५ ई० को रानीमेड नामक स्थान में उसे एक अधिकार-पत्र पर हस्ताक्षर करने के लिए विवश किया। यह अधिकार-पत्र मग्नाकार्टा या महान अधिकार-पत्र के नाम से विख्यात है और इस ब्रिटन के वैधानिक इतिहास में एक महान मीमांसा चिह्न माना जाता है। विलियम स्टुब्स (William Stubbs) नामक पादरी क शब्दा में तो 'इंग्लैण्ड के संविधान का इतिहास इस महान अधिकार-पत्र की व्याख्या ही है।' मग्नाकार्टा का किन्हीं नवीन अधिकारों को जन्म देने के बजाय सामन्तों के उन परम्परागत अधिकारों को मान्यता प्रदान की, जिन्हें सम्राट् जान ने भंग किया था। मग्नाकार्टा के मुख्य उपबन्ध निम्नांकित हैं

- (१) राजा सामंतों पर करारोपण महान परिपद की सम्मति पर ही करे।
- (२) किसी नागरिक को उस समय तक बन्दी न बनाया जाय और न ही निर्वासित किया जाय, जब तक कि उसका अपराध सिद्ध न हो जाय।
- (३) किसी व्यक्ति को उसकी स्थिति और अपराध की मात्रा के अनुरूप ही दण्ड दिया जाय, दण्ड मनमाना न हो।
- (४) 'कोर्ट ऑफ़ कॉमन प्ली (Court of Common Plea) एक निश्चित स्थान पर ही काम करे, राजा के साथ साथ दूर न करे।

(५) राजा चर्च के संगठन और उसके अधिकारियों की नियुक्ति में हस्तक्षेप न करे।

(६) प्रभावशाली सामन्त और पादरियों को 'महान परिषद' की बैठक में बुलाया जाय।

(७) विदेशी व्यापारियों के इंग्लैण्ड में स्वतंत्र विचरण पर केवल युद्धकाल में ही प्रतिबंध हो, सामान्य काल में उन पर प्रतिबंध न हो।

(८) समस्त राज्य में तौल के एक ही पैमाने का प्रयोग किया जाय।

यद्यपि मैग्नाकार्टा का सम्बन्ध प्रमुखतया सामन्त और पादरियों से था, लेकिन इसमें सामान्य जनता को भी बिना कानूनी प्रक्रिया के बन्दी न बनाया जाने की स्वतंत्रता प्रदान की गयी। इसके अतिरिक्त मैग्नाकार्टा ने सामान्य जनता को जो अधिकार प्रदान किये थे, वे धीरे-धीरे सामान्य जनता को भी प्राप्त हो गये। इस प्रकार मैग्नाकार्टा सामान्य जनता की स्वतंत्रता और अधिकारों का मूल आधार बन गया। इस अधिकार पत्र का महत्त्व यह है कि इसमें राजा की निरंकुशता का अन्त कर मर्यादित राजतंत्र और विधि के शासन की स्थापना की। थाम्पसन और जॉनसन ने इसके महत्त्व का विश्लेषण करते हुए लिखा है कि 'मैग्नाकार्टा वस्तुतः ब्रिटिश संविधान का आधारस्तम्भ है, क्योंकि इसने यह सिद्धांत प्रतिपादित किया कि राजा भी विधि से ऊपर नहीं, अपितु विधि के अधीन है।'¹ यहाँ से राजा की निरंकुशता का अन्त और मर्यादित राजतंत्र का प्रारम्भ होता है।

पार्लियामेण्ट का उदय—मैग्नाकार्टा के बाद प्लण्टेनजेट काल में ही पार्लियामेण्ट का उदय हुआ। १२५४ ई० में सम्राट हेनरी तीसरे ने पार्लियामेण्ट की बैठक में भाग लेने के लिए प्रत्येक काउण्टी से दो-दो नाइटों को आमंत्रित किया। प्रस्तावित करों के बारे में सम्राट और सामन्तों में कोई समझौता नहीं हो सका, इसके फलस्वरूप दोनों में मतभेद सघष प्रारम्भ हो गया। इस सघष में सामन्तों के मुखिया साइमन डे माण्टफोर्ड की विजय हुई और वह देश का तानाशाह बन गया। १२६५ ई० में माण्टफोर्ड ने पार्लियामेण्ट की एक बैठक बुलाई, जिसमें उसने समस्त अर्ल बिशप, बैरन और शायर के नाइट प्रतिनिधियों के अतिरिक्त उन नगरों के प्रतिनिधियों को भी बुलाया, जिनसे उसके मंत्रीपूर्ण सम्बन्ध थे। कर लगाने के लिए अधिक से अधिक जनता का समर्थन प्राप्त करने हेतु ही उसके द्वारा ऐसा किया गया। जब साइमन डे माण्टफोर्ड की तानाशाही का अन्त हो गया, तो नगरों के प्रतिनिधियों को बुलाने का चलन भी समाप्त हो गया और अगले ३० वर्षों में ब्रिटिश संसद की बैठक उसके बिना ही होती रही।

पार्लियामेण्ट का उदय १२६५ ई० से माना जाता है जब सम्राट एडवर्ड प्रथम ने संसद की एक बैठक बुलाई। संसद की इस बैठक को ही 'मॉडल पार्लियामेण्ट' कहा जाता है।

¹ 'Magna Carta is justly considered the corner stone of the English constitution because it established the principle that the king is subject to, not above the law' —Thompson and Johnson

मैण्ट' (Model Parliament) कहा जाता है। एडवर्ड प्रथम इस समय युद्ध में लगा हुआ था और उसे धन की बहुत आवश्यकता थी, अतः सबका सहयोग प्राप्त करने के लिए उसने पादरियों और सामंतों के अतिरिक्त नगरों के प्रतिनिधियों को भी बुलाया। ये सभी प्रतिनिधि अलग-अलग सम्राट के सामने बुलाये गये और उन्होंने चुपचाप सम्राट के कर प्रस्तावों का समर्थन कर दिया।

एडवर्ड प्रथम द्वारा बुलायी गयी पार्लियामेंट के सदस्य तीन वर्गों में से थे—सामंत वर्ग, पादरी वर्ग और नगरों के प्रतिनिधि या पौरजन (commons)। यदि तीन सदस्यों की यह प्रथा स्थायी हो जाती तो ब्रिटिश संसद का रूप निसन्देहात्मक हुआ होता, परन्तु संयोगवश संसद के दो ही सदन हुए। सामंत वर्ग के लोग और उच्च पादरी एक साथ मिल गये, क्योंकि दोनों के आर्थिक और सामाजिक हित समान थे और दोनों ने ही अपनी उच्च स्थिति के आधार पर संसद की सदस्यता प्राप्त की थी, निर्वाचन के आधार पर नहीं। इसी प्रकार नगरों के प्रतिनिधियों और शायरी के प्रतिनिधि 'नाइट' के हित बहुत कुछ सीमा तक समान थे और दोनों की सदस्यता निर्वाचन पर आधारित थी, अतः ये दोनों वर्ग एक साथ मिल गये। सामंतों और उच्च पादरियों के दल को लाइ सभा कहा गया और नगरों के प्रतिनिधियां तथा नाइटों के दल का नाम लोक सदन (House of Commons) पड़ा। इस प्रकार ब्रिटेन में संयोगवश द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका का विकास हुआ, जिसे कालांतर में समस्त विश्व के द्वारा अपनाया गया।

प्लैण्टेनैट काल के बाद लकास्ट्रियन राज्यकाल (१३६६-१४८५) प्रारम्भ हुआ, जिसमें सवधानिक दृष्टि से कुछ अत्यंत महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए। ऐसे प्रमुख परिवर्तन निम्न प्रकार हैं

(१) हेनरी चतुर्थ ने क्यूरिया रेजिस' में से अपने कुछ परामशदाता चुनकर इन परामशदाताओं की संस्था को 'प्रिवी कौंसिल' का नाम दिया। इस प्रकार प्रिवी कौंसिल का उदय हुआ जिसने आगे चलकर कैबिनेट को जन्म दिया।

(२) सन् १४०१ में लोक सदन ने यह माँग की कि नये कर लगाने के पूर्व राजा को जनता की शिकायतों की जाँचकाएँ सुनी चाहिए और उनके निवारण का प्रयत्न करना चाहिए। यह माँग आगे चलकर एक परम्परा बन गई।

(३) सन् १४०७ ई० में लोक सदन ने स्वयं वित्त विधेयक प्रस्तुत करने का अधिकार ले लिया। आगे चलकर लोक सदन का यह अधिकार सभी पक्षों से मान्य हो गया।

(४) ट्यूडर काल पुनः कठोर राजतंत्र की स्थापना (१४८५ ई० से १६०३ ई०)—१३५१ ई० के उपरांत ३०-३२ वर्षों तक ब्रिटेन में गृहयुद्ध तथा अशांति का साम्राज्य था। लकास्टर तथा याक वंशों के बीच युद्ध चलता रहा, जो 'गुलाबों के युद्ध' (War of Roses) के नाम से प्रसिद्ध है। अतः म. १४८५ ई० में लकास्टर वंश के हेनरी ट्यूडर ने अपने यॉर्किस्ट प्रतिद्वन्द्वियों को पराजित किया और

वह सप्तम हेनरी के नाम से सिंहासनारूढ़ हुआ। इसी समय से ट्यूडर वंश का राज्य प्रारम्भ हुआ, जो १६०३ ई० तक चलता रहा। इस वंश के शासनकाल में सामंती और ससद की शक्ति क्षीण हो गयी और पुनः कठोर राजतंत्र की स्थापना हुई। लम्बे गृहयुद्ध, अशान्ति तथा सामन्तो की खूटमार से जनता तंग आ चुकी थी और वह स्वयं यह चाहती थी कि सम्राट सामंती पर नियंत्रण स्थापित कर शान्ति और व्यवस्था स्थापित करे। ट्यूडर सम्राट बहुत अधिक शक्तिशाली और योग्य थे। उन्होंने सामन्तो को नियंत्रित कर स्वेच्छाचारी शासकों की भाँति, लेकिन जनता के हित को दृष्टि में रखते हुए शासन किया। इन ट्यूडर सम्राटों ने बहुत धनराशि एकत्रित कर ली थी, इसलिए उन्हें ससद को बुलाने की आवश्यकता नहीं हुई और ससद का महत्त्व बहुत कम हो गया। शान्ति और सुव्यवस्था स्थापित करने के अतिरिक्त इस काल की एक अन्य महत्त्वपूर्ण बात यह रही कि राजकीय शक्ति पोप के नियंत्रण से मुक्त हो गई।

(५) स्टुअर्ट काल निरंकुश राजतंत्र और सीमित राजतंत्र के पक्षों में संघर्ष और लोकतंत्र की आधारशिला की स्थापना (१६०३ ई० से १७१४ ई० तक)—महारानी एलिजाबेथ का कोई पुत्र या निवृत्त सम्बन्धी न होने के कारण उनकी मृत्यु के बाद १६०३ में इंग्लण्ड का सिंहासन स्काटलण्ड के राजा जेम्स प्रथम के हाथ में आ गया। जेम्स प्रथम के समय में ही सम्राट और ससद में संघर्ष प्रारम्भ हो गया था लेकिन जेम्स प्रथम ने चतुराई से काम लेते हुए ससद को अधिक उत्तेजित नहीं होने दिया।

जेम्स प्रथम की मृत्यु के बाद १६२५ में उसका पुत्र चार्ल्स प्रथम गद्दी पर बैठा। उसने ससद की उपेक्षा और मनमानी प्रारम्भ कर दी और राजा के दैवी अधिकारों तथा विशेषाधिकारों पर बल देना प्रारम्भ कर दिया। ऐसी स्थिति में उसका ससद से झगडा हुआ और १६२८ ई० में ससद चार्ल्स प्रथम से उस 'अधिकार याचना पत्र' (Petition of Rights) को मनवाने में सफल हुई, जिसमें राजा की शक्तियों पर निम्न प्रतिबंध लगाये गये थे

- (i) ससद की स्वीकृति के बिना राजा कोई कर नहीं लगा सकता।
- (ii) ससद की पूर्व स्वीकृति के बिना राजा कोई कर नहीं ले सकता।
- (iii) बिना कोई निश्चित कारण बताये, राजा किसी व्यक्ति को जेल में नहीं डाल सकता।
- (iv) शांतिकाल में राजा माशुल लॉ नहीं लगा सकता।

ससद के दबाव में चार्ल्स प्रथम ने 'अधिकार याचना-पत्र' को अपनी स्वीकृति प्रदान कर दी, किन्तु अपने वचन को निभाया नहीं। जब ससद ने इसका विरोध किया तो सम्राट ने ससद को भग कर दिया और ११ वर्ष तक ससद के बिना ही शासन किया। ससदीय नेताओं ने सम्राट की इस निरंकुशता का विरोध किया और इन दोनों पक्षों में १६४२ से १६४५ तक गृहयुद्ध चला। इस गृहयुद्ध में ससदीय

नेताओं की जीत हुई और सम्राट चार्ल्स पर मुकदमा चलाकर १६४९ में उह मृत्यु दण्ड दिया गया।

गणतन्त्र की स्थापना—१६४९ ई० में इंग्लैण्ड में राजतन्त्र तथा लॉर्ड सभा का अन्त कर क्रामवेल की अध्यक्षता में गणतन्त्र की स्थापना की गयी। इस समय इंग्लैण्ड में एक लिखित संविधान भी अपनाया गया। ३ सितम्बर, १६५८ ई० को क्रामवेल की मृत्यु हो गयी।

पुनः राजतन्त्र की स्थापना—गणतन्त्र और लिखित संविधान ब्रिटिश निवासियों के स्वभाव के अनुकूल नहीं थे, अतः क्रामवेल की मृत्यु के साथ ही इन्का अन्त हो गया। १६६० ई० में चार्ल्स प्रथम के पुत्र चार्ल्स द्वितीय को गद्दी पर बिठाया गया, जिसने १६८५ ई० तक राज्य किया। प्रिवी कौंसिल अब एक बड़ी सस्था हो गयी थी, इसलिए चार्ल्स द्वितीय ने १६६७ ई० से कुछ महत्त्वपूर्ण व्यक्तियों की एक समिति से परामर्श लेना शुरू कर दिया, जिसे 'कबाल' (Cabal) कहा जान लगा। इसी से बाद में केवीनेट का उदय हुआ। चार्ल्स द्वितीय के शासनकाल में १६७९ में 'हेबियस कापस ऐक्ट' (Habeas Corpus Act) भी पारित किया गया जिसमें व्यवस्था की गयी कि बिना अभियोग चलाये किसी भी व्यक्ति को नजरबंद नहीं रखा जा सकता।

गौरवपूर्ण क्रांति—१६८५ में चार्ल्स द्वितीय की मृत्यु के बाद उसका भाई जेम्स द्वितीय गद्दी पर बठा, जिसने केवल तीन वर्ष ही राज्य किया। उसने ससद की अनुमति के बिना कानून रद्द करने का अधिकार धारण कर लिया। इससे ससदीय नेता बहुत अप्रसन्न हुए और जेम्स द्वितीय को सिंहासन से हटाने हेतु उन्होंने ओरेज के राजकुमार विलियम तृतीय को इंग्लैण्ड पर आक्रमण के लिए आमन्त्रित किया। विलियम तृतीय ने एक विनाल सेना के साथ इंग्लैण्ड पर आक्रमण कर दिया। जब जेम्स द्वितीय ने देखा कि सभी पक्षों ने उसका साथ छोड़ दिया है, तो वह फ्रांस भाग गया। इस प्रकार बिना किसी रक्तपात के ही वांछित परिवर्तन हो गया। इसे ही इंग्लैण्ड की 'गौरवपूर्ण क्रांति' (Glorious Revolution) के नाम से जाना जाता है।

अधिकार-पत्र १६८९ (Bill of Rights)—गौरवपूर्ण क्रांति के बाद विलियम व मरी को ब्रिटेन का सम्मिलित शासक बनाया गया। इस अवसर पर ससद सम्राट से अधिकार-पत्र मनवाने में सफल हो गयी, जिसमें निम्न बातें थीं

- (i) ससद की पूव स्वीकृति के बिना राजा कोई कर नहीं लगा सकता।
- (ii) राजा को वर्ष में कम से कम एक बार ससद की बैठक अवश्य बुलानी होगी।
- (iii) ससद की पूव स्वीकृति के बिना राजा कोई सेना नहीं रख सकता।
- (iv) राजा अपनी स्वायत्तता हेतु उच्चायुक्त जैसे किसी नवीन न्यायालय की स्थापना नहीं कर सकता।
- (v) ससद में जनता के प्रतिनिधियों को भाषण की स्वतन्त्रता प्राप्त होगी।

मुनरो ने इस अधिकार पत्र के महत्त्व पर प्रकाश डालते हुए लिखा है, "इससे पार्लियामेंट की वैधानिक प्रभुता की घोषणा की गयी।"¹ यद्यपि सामान्य दृष्टि से यह अधिकार-पत्र कोई संविधान नहीं था, किन्तु जसा कि प्रो० एडम्स ने कहा है "यह ब्रिटिश इतिहास में लिखित संविधान के सर्वाधिक निकट की कोई वस्तु थी।"

१७०१ का उत्तराधिकार अधिनियम (Act of Settlement)—विलियम और मेरी निस्सन्तान थे, अतः १७०१ में उत्तराधिकार अधिनियम पारित कर यह निश्चित किया गया कि रानी एन (मेरी) के देहावसान पर इंग्लण्ड का राज्य हैनोवर की राजकुमारी सोफिया (जिम्स प्रथम की प्रपौत्री) अथवा उसके उत्तराधिकारी को मिलेगा। इसी अधिनियम द्वारा न्यायाधीशों को सदाचार पत्र पद की सुरक्षा प्रदान की गई और यह भी निश्चित हुआ कि राजा ससद की स्वीकृति के बिना न तो विदेश जा सकता है और न ही युद्ध की घोषणा कर सकता है।

(६) हैनोवर काल ससदीय जनतंत्र का विकास (१७१४ स प्रारम्भ)—राजपद पर ससद की सर्वोच्चता तो १६८९ के अधिकार पत्र से ही स्थापित हो गई थी, १७१४ ई० में साम्राज्ञी एन की मृत्यु पर 'उत्तराधिकार अधिनियम' के अनुसार हैनोवर का जाज प्रथम ब्रिटेन का सम्राट् बना। यही से ससदीय जनतंत्र का विकास प्रारम्भ हुआ, जिसमें बीसवीं सदी के पूर्वार्द्ध तक पूर्णता प्राप्त कर ली। ससदीय जनतंत्र का विकास इन चरणों में हुआ

(i) राजा की वास्तविक शक्तियों का पतन—राजपद पर ससद की सर्वोच्चता तो १६८९ के अधिकार-पत्र से ही स्थापित हो गई थी, किन्तु हैनोवर वंश के सिंहासनारूढ होने के पहले तक राजा का मंत्रियों की नियुक्ति और पदच्युति में पर्याप्त हाथ रहता था। हैनोवर काल से राजा के इस अधिकार का पतन होता गया और ये अधिकार पार्लियामेंट के हाथ में पहुँच गये। जाज तृतीय के शासनकाल में अधिवारों का अवश्य कुछ अंश में पुनर्जीवन हुआ, किन्तु वह अस्थायी सिद्ध हुआ और विलियम चतुर्थ के समय से राजा के अधिवारों का क्रमिक ह्रास होता गया। साम्राज्ञी विक्टोरिया तक आते-आते सम्राट एक संवैधानिक शासक मात्र हो गया।

(ii) मंत्रिमण्डलीय प्रणाली का विकास—हैनोवर काल के पूर्व तक मंत्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता सम्राट ही करता था और मंत्रिमण्डलीय प्रणाली का पूर्ण विकास नहीं हो पाया था। लेकिन हैनोवर राजा जाज प्रथम अंग्रेजी भाषा

¹ 'The Bill of Rights proclaimed the legislative supremacy of Parliament

—W B Munro, *The Governments of Europe* pp 47-48

² 'It was most nearly of the nature of a written constitution of anything in English history

—G B Adams *Constitutional History of England*, p 335

से परिचित नहीं थे और इंग्लण्ड की राजनीति में भी उनकी कोई रचि नहीं थी। अतः उन्होंने केबिनेट की बैठकों में सम्मिलित होना बंद कर दिया। सम्राट ने १७२१ ई० में ह्विग पार्टी के नेता सर राबर्ट वाल्पोल को केबिनेट की अध्यक्षता का कर्तव्य सौंपा और वाल्पोल ब्रिटेन का एक प्रकार से प्रथम प्रधानमंत्री बना। धीरे-धीरे मंत्रिमण्डलीय प्रणाली के अर्थ सिद्धांतों को अपनाया गया। लॉर्ड सभा में पराजित होने पर वाल्पोल ने त्यागपत्र नहीं दिया, किंतु १७४२ ई० में जब लोक सदन में उसका बहुमत न रहा, तो सम्राट का पूर्ण विश्वासपात्र होने पर भी उसने त्यागपत्र देकर यह स्थापित किया कि कोई व्यक्ति तभी तक प्रधानमंत्री रह सकता है, जब तक कि लोक सदन में उसे बहुमत का विश्वास प्राप्त हो। कालान्तर में सामूहिक उत्तरदायित्व की धारणा और मंत्रिमण्डलीय शासन के अर्थ सिद्धांतों का विकास हुआ।

(iii) लोक सदन का लोकतंत्रीकरण—यद्यपि १७वीं सदी में ही सदन ने सर्वोच्चता प्राप्त कर ली थी, किंतु अब भी वह पर्याप्त शक्तिशाली नहीं हो पाई थी, क्योंकि वह जनता के एक अत्यंत छोटे भाग का ही प्रतिनिधित्व करती थी। अतः सदन के अंदर और बाहर ससदीय मताधिकार को व्यापक करने के लिए आंदोलन चला, जिसे उन्नीसवीं सदी में सफलता प्राप्त हुई। सन् १८३२ के सुधार कानून द्वारा इस दिशा में श्रीगणेश करने हुए सबसे प्रथम कुछ सीमित रूप में मध्यम-वर्ग के लोगों को मताधिकार प्रदान किया गया। इसके बाद १८६७ के सुधार कानून द्वारा मताधिकार को और व्यापक करते हुए कारीगरों व नगर के मजदूर लोगों को मताधिकार प्रदान किया गया। इसके बाद १८८४ के सुधार कानून द्वारा खेतीहर श्रमिकों को मताधिकार प्रदान किया गया। सन् १९१८ के एक कानून द्वारा इससे आगे चलकर ३० वर्ष से अधिक आयु वाली स्त्रियों को मताधिकार प्रदान किया गया। अतः सन् १९२८ के कानून द्वारा सावजनिक वयस्क मताधिकार को स्वीकार करते हुए २१ वर्ष या इससे अधिक आयु के स्त्री पुरुषों को मताधिकार प्रदान किया गया। इस प्रकार १८३२, १८६७ और १८८४ के सुधार कानूनों व १९१८ और १९२८ के अधिनियमों से लोक सदन का लोकतंत्रीकरण हुआ और यही लोक सदन की शक्ति का सबसे प्रमुख आधार है।

(iv) लोक सदन की तुलना में लॉर्ड सभा की शक्तियों का पतन—१८वीं सदी तक लोक सदन पर लॉर्ड सभा का आतंक छाया रहता था और लॉर्ड अपन मनोनीत सदस्यों को ही लोक सदन में भेज देते थे। किन्तु लोकतंत्र के लक्ष्य की प्राप्ति के लिए लोक सदन की तुलना में लॉर्ड सभा की शक्तियाँ कम किया जाना आवश्यक था, क्योंकि लॉर्ड सभा का गठन आनुवंशिक आधार पर होता था, निर्वाचन के आधार पर नहीं। १८३२ का सुधार कानून लॉर्ड सभा की इच्छा के विरुद्ध ही पारित हुआ था और इसी समय में लॉर्ड सभा की शक्तियाँ कम होनी प्रारम्भ हो गयीं। उन्नीसवीं सदी में यह परम्परा स्थापित हो गयी थी कि वित्तीय विषयों में

अन्तिम शक्ति लोक सदन ही है, लेकिन १६१० में लॉर्ड सभा ने लॉर्ड जाज के प्रगतिशील वज्रट को अस्वीकार करके इस परम्परा को भंग किया। ऐसी स्थिति में १६११ में एक ससदीय अधिनियम पास कर लॉर्ड सभा की शक्तियाँ कम कर दी गयीं जो १६४६ के ससदीय अधिनियम से और कम हो गयीं। लोक सदन की तुलना में लॉर्ड सभा की शक्तियाँ कम करके ही इंग्लैण्ड लोकतंत्र की पूर्ण प्राप्ति कर सका है।

(v) दलीय पद्धति का विकास—ससदीय जनतंत्र का वाय संचालन राजनीतिक दलों पर ही आधारित है और इंग्लैण्ड में भी ससदीय जनतंत्र का पूर्ण विकास राजनीतिक दलों की सहायता से ही सम्भव हुआ है। इस सम्बन्ध में डेम्निच ने कहा है, “जब तक राजनीतिक दल शक्ति न हो गये, राजा एक दल को दूसरे दल से भिडाता रहा, पर अंत में लोक सदन में बहुमत प्राप्त किसी सुगठित दल के विरुद्ध राजा की कुछ न चल सकी।”¹

दलीय पद्धति का उदय स्टुअर्ट काल में ही हो गया था। चार्ल्स द्वितीय के कोई सन्तान नहीं थी और चार्ल्स द्वितीय के भाई जेम्स द्वितीय को राजसिंहासन से अलग रखने के लिए ससद में एक विधेयक ‘एक्सक्लूजन बिल’ (Exclusion Bill) रखा गया। इस विधेयक पर ही ससद व्हिग्स और टोरी दो दलों में विभक्त हो गयी। मतभेद का प्रश्न तो शीघ्र ही हो गया, पर दोनों दलों में परस्पर विरोधी राजनीतिक दलों का रूप ले लिया और द्विदल प्रणाली स्थापित हो गयी। सत्रहवीं सदी के अंत तक स्थिति यह थी कि यदि कुछ व्यक्ति विरोधी दल बनाने थे तो उन्हें राजद्रोही कहा जाता था। बाद में स्थिति में परिवर्तन हुआ और विरोधी दल को सम्राट का वफादार विरोधी दल (His Majesty's Loyal Opposition) कहा जाने लगा। बाद में विरोधी दल के नेता पद को राजकीय मान्यता प्राप्त हो गयी।

ब्रिटेन के इस संवैधानिक विकास की मुख्य विशेषता यह है कि यह स्थिर गति और शांतिपूर्ण ढंग से हुआ है और इस संवैधानिक विकास की दिशा, कुछ बाधाओं और स्वावरोधों के बावजूद राजतंत्र से लोकतंत्र की स्थापना रही है।

प्रश्न

- १ ब्रिटिश संविधान के विकास पर संक्षिप्त लेख लिखिए।
- २ ‘ब्रिटिश संविधान विकास का परिणाम है, निर्माण का नहीं’। इस कथन की समीक्षा कीजिए।

¹ Until political parties became strong the king could play off one group against another, but in the end he could not prevail against a united party commanding a majority in the House of Commons

2

ब्रिटिश संविधान का महत्त्व और विशेषताएँ

(IMPORTANCE AND SAILENT FEATURES OF
THE BRITISH CONSTITUTION)

पूव ने सभ्य मानव को जाध्यात्मिक दशन प्रदान किया, मिस्र ने वर्णमाला प्रदान की मूर ने वीजगणित, यूनान ने शिल्पकला तथा रोम ने विश्व को कानून के आधार दिये तो ब्रिटेन ने विश्व को राजनीतिक विचार और सवधानिक पद्धति प्रदान की है।”

—मूनरो

ब्रिटिश संविधान के अध्ययन का महत्त्व

स्वयं अपने ग्रेन और जनसख्या की दृष्टि से ब्रिटेन कभी भी एक महान देश नहीं रहा है। विश्व के अनेक राज्य ब्रिटेन की तुलना में बहुत विशाल और अधिक जनसख्या वाले हैं। द्वितीय महायुद्ध के पूव तक ब्रिटेन को अन्तरराष्ट्रीय राजनीति में प्रथम श्रेणी के राष्ट्र की स्थिति प्राप्त थी किन्तु आज यह स्थिति सयुक्त राष्ट्र सभ की सुरक्षा परिषद में ही शेष रह गई है और कुछ व्यक्ति तो ब्रिटेन को द्वितीय श्रेणी का राष्ट्र कहने में भी सकोच का अनुभव करते हैं। आर्थिक और औद्योगिक दृष्टि से न केवल अमरीका वरन जर्मनी, जापान और अरब कु-उ राज्यों ने भी ब्रिटेन से अधिक महत्त्वपूर्ण स्थिति प्राप्त कर ली है और ब्रिटेन सामान्य न्यस्तियां के लिए अब एक राजनीतिक व्यवस्था का प्रतीक भी नहीं रहा है। लेकिन इनमें से कोई भी बात सवधानिक अध्ययन की दृष्टि में ब्रिटेन के महत्त्व को कम नहीं कर

1 Civilized man has drawn his religious inspiration from the East, his alphabet from Egypt his algebra from the Moors his sculpture from Greece and much of his legal philosophy from Rome. But for his political ideas and procedures, he owes more to England than to any other nation.”
—Munro

सकी है। आज भी राजनीति विज्ञान और लोक प्रशासन में रचि रखने वाले प्रत्येक व्यक्ति के लिए ब्रिटिश शासन पद्धति से परिचित होना अनिवार्य समझा जाता है और विदेशी सविधानों तथा शासन प्रणालियों के अध्ययन क्रम में ब्रिटिश सविधान के अध्ययन को प्रथम स्थान दिया जाता है। स्वाभाविक रूप से अनेक ऐसे तथ्य हैं, जिनके कारण ब्रिटिश सविधान का अध्ययन बहुत अधिक महत्त्वपूर्ण ही जाता है। इन तथ्यों की विवेचना निम्न प्रकार है

(१) प्राचीनतम सविधान—विश्व के सविधानों में ब्रिटिश सविधान का सबसे महत्त्वपूर्ण स्थान है और इसकी महत्ता का एक प्रमुख कारण उसकी प्राचीनता और मौलिकता है। यह सविधान विश्व के वर्तमान सविधानों में सबसे पुराना है और विश्व के किसी भी सविधान का इतना लम्बा इतिहास नहीं है जितना कि ब्रिटिश सविधान का। ब्रिटिश सविधान का प्रारम्भ ब्रिटिश इतिहास के ऍंग्लो नक्सन काल से प्रारम्भ होता है और आग तथा जिक के शब्दों में “इंग्लण्ड की राजनीतिक सस्याओं और प्रक्रियाओं के प्रस्थान बिन्दु राष्ट्रीय इतिहास के उस राजमाग पर बिलखे हुए हैं, जो भूतकाल में तेरह सौ या चौदह सौ वर्षों की लम्बाई में फला हुआ है।”¹ प्राचीनतम होने के कारण इसके द्वारा विश्व के अन्य देशों के सविधान और शासन व्यवस्था को प्रभावित किया गया है और अन्य देशों के सविधानों का उस समय तक नहीं समझा जा सकता, जब तक कि ब्रिटिश सविधान का अध्ययन न कर लिया जाय।

(२) लोकतन्त्रात्मक पद्धति का श्रेष्ठ उदाहरण—ब्रिटिश सविधान का अध्ययन इसलिए भी महत्त्वपूर्ण है कि इसके अन्तर्गत लोकतन्त्रात्मक शासन और जीवन के तत्त्वों का अनवरत विकास हुआ है और इसे आधुनिक विश्व का प्रथम लोकतन्त्रीय सविधान कहने में कोई अतिशयोक्ति नहीं है। शासन पथ पर इंग्लैण्ड ने अपनी यात्रा एक निरंकुश राज्य के रूप में प्रारम्भ की थी परन्तु विकसित और परिवर्द्धित होते हुए इसने अपने को लोकतन्त्र में परिणत कर लिया। यद्यपि यह तथ्य है कि प्राचीन यूनान में लोकतन्त्रीय सस्याएँ प्रचलित थीं लेकिन तत्कालीन यूनान की परिस्थितियाँ और शासन व्यवस्था तथा वर्तमान समय की परिस्थितियों और आज के प्रजातन्त्र में आधारभूत भेद है और एक विशाल राज्य में अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र को अपनाने का कार्य सर्वप्रथम इंग्लैण्ड में ही किया गया है। विश्व के अन्य देशों द्वारा लोकतन्त्र को इंग्लैण्ड से ही ग्रहण किया गया है, इस बात को स्पष्ट करते हुए मुनरो लिखते हैं कि—“अठारहवीं तथा उन्नीसवीं शताब्दियों में सभ्य ससार के एक बहुत

¹ The starting points of English political institutions and procedures lie scattered along a high road of national history stretching thirteen or fourteen hundred years into the past

बड़े भाग का लोकतन्त्रीकरण, जो अधिकांश में अंग्रेजी भाषा भाषी जातियों के नेतृत्व में हुआ है, समस्त संसार के अत्यन्त महत्त्वपूर्ण तथ्यों में है।¹¹

(३) एकमात्र अलिखित संविधान—ब्रिटिश संविधान का अध्ययन इस दृष्टि से भी महत्त्वपूर्ण है कि वर्तमान समय में इंग्लैण्ड का संविधान ही एकमात्र अलिखित संविधान है। ब्रिटिश संविधान उन व्यक्तियों के लिए एक चुनौती है जो यह मानते हैं कि शासन व्यवस्था का सुसंचालन तभी सम्भव है कि जबकि शासन के मौलिक सिद्धांत लिपिबद्ध हों। शासन के मौलिक सिद्धांत लिपिबद्ध न होने पर भी न तो ब्रिटेन में अराजकता है और न ही निरकुशता। शासक और शासित दोनों ही अपनी सीमाओं से परिचित हैं और यह ब्रिटिश व्यक्तियों की जागरूक विवेकशीलता और व्यावहारिकता का प्रमाण है।

(४) निरन्तर विकासमय संविधान—ब्रिटिश संविधान का अध्ययन इस दृष्टि से भी महत्त्वपूर्ण हो जाता है ब्रिटिश संविधान अनवरत विकास का परिणाम है। अन्य राज्यों के समान ही शासन पथ पर ब्रिटेन ने अपनी यात्रा एक निरकुश राज्य के रूप में प्रारम्भ की थी, किन्तु यूरोप के अन्य राज्यों ने जहाँ निरकुशता के स्थान पर प्रजातन्त्र को अपनाया का कार्य क्रांति और रक्तपात के आधार किया, ब्रिटिश संविधान ने बिना किसी क्रांति और रक्तपात के बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार अपने आपको ढालने में सफलता प्राप्त की। वुडरो विल्सन का यह कथन नितांत सत्य है कि 'इंग्लैण्ड के सर्वप्रथम इतिहास की यह विशेषता है कि राजनीतिक संघटनों का निरन्तर विकास होता रहा है और उसकी यह निरन्तरता प्राचीन काल से अब तक अविच्छिन्न बनी रही है।'¹² इंग्लैण्ड में कभी कोई ऐसी क्रांति नहीं हुई जिसकी समानता फ्रांस की सन् १७८९ की क्रांति से या रूस की सन् १९१७ की क्रांति से की सके।

(५) स्वतन्त्रता का प्रतीक—ब्रिटिश संविधान का निरन्तर विकास हुआ है और ब्रिटिश संविधान के विकास का इतिहास निरकुशता के विरुद्ध स्वतन्त्रता की जन भावनाओं के संघर्ष का इतिहास रहा है तथा इस इतिहास ने ब्रिटिश संविधान को स्वतन्त्रता का प्रतीक बना दिया है। ब्रिटिश संविधान में नागरिकों के किसी अधिकार पत्र का उल्लेख न होने पर भी ब्रिटिश नागरिक किसी अन्य देश के नागरिकों की तुलना में कम स्वतन्त्र और अधिकारसम्पन्न नहीं हैं। ब्रिटिश संविधान के स्वतन्त्रता के प्रतीक होने का यह प्रभाव और प्रमाण है। संविधान के इस लक्षण ने इसे हम सबकी दृष्टि में बहुत अधिक सम्मान का पात्र बना दिया है। कनाडा के

¹¹ "The democratisation of a large part of the world during the eighteenth and nineteenth centuries largely through the British speaking leadership is one of the most conspicuous facts in the history of political science
—Munro

¹² Woodrow Wilson, *The State* p 183

भूतपूर्व प्रधानमंत्री श्री मैकेजी किंग के शब्दों में, "इस अंग्रेजी संविधान को हम प्यार करते हैं यह इंग्लैण्ड के निवासियों की उत्कृष्टतम प्रतिभा की सर्वोच्च सफलता को प्रस्तुत करता है। किसी ने इसे कभी देखा नहीं, और न किसी ने इसका पर्याप्त रूप से कभी वर्णन ही किया है, तथापि जब भी अधिकार एवं स्वतंत्रता पर कोई भी आच आती दिखती है तब इसके अस्तित्व का अंगु रव होता है, कारण यह है कि यह जुलम व अधम के विरुद्ध शताब्दियों के संघर्ष का परिणाम है और इसमें स्वतंत्रता की आत्मा का समावेश है।"

(६) विश्वव्यापी प्रभाव—ब्रिटिश संविधान के अध्ययन की महत्ता का एक प्रमुख कारण यह भी है कि विश्व की सबसे प्राचीन और प्रभावशाली शासन पद्धति के जनक के रूप में इसने विश्वव्यापी प्रभाव डाला है। विश्व के उन राज्यां पर, जो पहले ब्रिटिश साम्राज्य के अंतर्गत थे, ब्रिटिश शासन पद्धति का प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ा है। कनाडा आस्ट्रेलिया यूजीलैण्ड भारत, वर्मा और मलाया आदि देशों की वर्तमान शासन व्यवस्था ब्रिटिश प्रभाव का ही प्रमाण है। यूरोप महाद्वीप के अन्य जनतन्त्रीय राज्यां पर भी यह प्रभाव स्पष्टतया देखा जा सकता है और सोवियत रूस भी ब्रिटिश संसदीय पद्धति के प्रभाव से अज्ञान नहीं रहा है। अमरीकी शासन पद्धति को भी निषेधात्मक रूप में इसने प्रभावित किया है। मुनरो के शब्दों में "ब्रिटिश संविधान संविधानों का जनक है और ब्रिटिश संसद संसदों की जननी है। अन्य देशों के विधानमण्डलों को चाहे कोई भी सत्ता दायो न हो, उनका उद्गम स्रोत एक ही है।"¹

भारतीय विद्यार्थियों के लिए विशेष महत्त्व

ब्रिटिश संविधान का अध्ययन सामान्यतः तो सभी के लिए महत्त्वपूर्ण है किन्तु भारतीय व्यक्तियों विशेषतया भारतीय विद्यार्थियों के लिए इसके अध्ययन का विशेष महत्त्व है। ब्रिटिश विचारां और राजनीतिक समस्याओं से प्रभावित होकर हमारे द्वारा संसदीय प्रजातन्त्र का अपना लिया गया है, किन्तु संसदीय प्रजातन्त्र की सफलता के लिए अभी हमें ब्रिटेन से बहुत कुछ सीखना शेष है। यदि हम संसदीय प्रजातन्त्र को सफल बनाना चाहते हैं तो हम ब्रिटेन की प्रजातन्त्रीय परम्पराओं को अपनाना होगा, अनुशासन, सहिष्णुता, विवेकशीलता, उदारता और जागरूकता के चारित्रिक गुणों को लेना होगा और राजनीति के महान खेल को खेलने की भावना के साथ खेलने की प्रवृत्ति अपनानी होगी। यह सब कुछ ब्रिटिश संविधान के विस्तृत और व्यापक अध्ययन से ही सम्भव है।

¹ 'The British constitution is the mother of parliaments. No matter by what name the legislative bodies of other countries may be known they owe much to this inheritance'

शासन विज्ञान के क्षेत्र में ब्रिटेन की देन

ब्रिटिश संविधान प्राचीनतम और मौलिक है और शासन विज्ञान के क्षेत्र में ब्रिटिश जनता की अनेक मौलिक देन है। विधि और शासन विज्ञान के क्षेत्र में दो जातियों की विशेष देन कही जा सकती है प्राचीनकाल में रोमवासियों की और आधुनिककाल में ब्रिटिशवासियों की। रोमवासियों की देन का इस दृष्टि में महत्त्व कम हो जाता है कि रोमवासियों ने विश्व को अधिनायकवादी शासन व्यवस्था प्रदान की, जिस सामान्यतया वर्तमान समय में एक श्रेष्ठ शासन व्यवस्था नहीं समझा जाता है। ब्रिटेनवासियों की महत्त्वपूर्ण देन प्रजातन्त्रीय शासन व्यवस्था है, जो वर्तमान समय में सर्वत्र व्याप्त और सर्वाधिक लोकप्रिय है। प्रजातन्त्रीय व्यवस्था को सर्वप्रथम इंग्लैण्ड में अपनाया गया और ब्रिटेन में ही अन्य देशों ने इसे ग्रहण किया। मुनरो का कथन है कि, 'पूर्व में सभ्य मानव को आध्यात्मिक दर्शन प्रदान किया, मिस्र ने वृणमाला प्रदान की, मूर ने बीजगणित की तथा यूनान ने मूर्ति कला की शिक्षा दी तथा रोम ने विश्व को कानून के आधार दिये तो ब्रिटेन ने विश्व को राजनीतिक विचार और सर्वधार्मिक पद्धति प्रदान की है।'¹

शासन विज्ञान के क्षेत्र में ब्रिटेन की देन का उल्लेख इन रूपों में किया जा सकता है

(१) प्रतिनिध्यात्मक शासन—प्रजातन्त्रीय निरंकुशता के विरुद्ध संघर्ष के दौरान सर्वप्रथम इंग्लैण्ड में प्रतिनिधित्व के बिना कर नहीं (No Taxation, without Representation) का नारा लगाया गया जिसका तात्पर्य यह था कि कानून का निर्माण, उनकी क्रियाविवृत्ति, कर लगान और राजकाय से धन व्यय करने का कार्य जन प्रतिनिधियों के द्वारा ही किया जा सकता है। इस विचार ने सर्वप्रथम इंग्लैण्ड में और उसके बाद विश्व के अन्य देशों में प्रजातन्त्र को सम्भव बनाया। इंग्लैण्ड में अपनाई गई प्रतिनिधित्व की इस धारणा ने ही प्रजातन्त्र को गणराज्यों की परिधि से बाहर निकालकर विशाल क्षेत्रों का व्यावहारिक शासन बना दिया।

(२) उत्तरदायी शासन—राजनीतिक क्षेत्र में जनता की शक्ति को वास्तविकता का रूप प्रदान करने की दिशा में ब्रिटेन की दूसरी देन उत्तरदायी या प्रतिमण्डलात्मक शासन है। ब्रिटेन ने अपने विचार और व्यवहार के आधार पर इस बात का प्रतिपादन किया कि प्रजातन्त्र में न केवल शासक वर्ग जनता द्वारा निर्वाचित होना चाहिए, बल्कि शासक वर्ग अपने दिन-प्रतिदिन के कार्यों के लिए भी जनप्रतिनिधियों के प्रति उत्तरदायी होना चाहिए। यूनान के कथनानुसार 'शासन विज्ञान के क्षेत्र में ब्रिटेन की सबसे महत्त्वपूर्ण देन प्रतिमण्डलात्मक पद्धति है।'²

(३) विधि का शासन—शासन विज्ञान को ब्रिटेन की एक अन्य महत्त्वपूर्ण देन 'विधि का शासन' है। सर्वप्रथम इंग्लैण्ड में इस बात को अपनाया गया कि एक

¹ 'The cabinet system is one of Britain's outstanding gifts to the science and practice of Government
—Neumann

देश पर व्यक्तियों का नहीं, बरन् विधियों का शासन होना चाहिए तथा सभी व्यक्तियों के लिए एक ही प्रकार के कानून तथा न्याय व्यवस्था हानी चाहिए।

(४) **संसद की सर्वोच्चता**—सबप्रथम इंग्लैण्ड में ही 'संसद की सर्वोच्चता' के सिद्धांत का प्रतिपादन हुआ, जिसका आशय यह है कि कानूनी दृष्टि से विधान-मण्डल की सत्ता ही सर्वोच्च होती है। यद्यपि भारत और अमरीका आदि देशों में 'संसद की सर्वोच्चता' की धारणा को नहीं अपनाया गया है, किन्तु यह एक महत्त्वपूर्ण विचार है, इसमें सन्देह नहीं।

(५) **द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका**—सबप्रथम इंग्लैण्ड में संयोग से द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका का विकास हुआ और कालांतर में द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका लोकतंत्र का अपरिहार्य सिद्धांत बन गई। वर्तमान समय में विश्व के प्रायः सभी लोकतंत्रीय देशों की व्यवस्थापिका द्विसदनात्मक ही है।

(६) **स्थानीय स्वशासन**—स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में भी ब्रिटिश जनता का महत्त्वपूर्ण योग रहा है। सम्भवतया सबप्रथम इंग्लैण्ड में एंग्लो-नॉक्सन काल में स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था को अपनाया गया और आज समस्त विश्व में स्थानीय स्वशासन को लोकतंत्र का मूल आधार समझा जाता है।

(७) **प्रजातान्त्रिक समाजवाद की धारणा**—ब्रिटेन और अन्य राज्यों के द्वारा जब सबप्रथम प्रजातान्त्रिक व्यवस्था को अपनाया गया था तब यही धारणा प्रचलित थी कि एक प्रजातान्त्रिक राज्य के द्वारा अपने नागरिकों के जीवन में कम से कम हस्तक्षेप ही किया जाना चाहिए। १९वीं सदी में काल मार्क्स और एंजिल्स ने विचार के क्षेत्र में इस धारणा को चुनौती दी और २०वीं सदी में सोवियत रूस तथा अन्य राज्यों में साम्यवाद का उदय परम्परागत प्रजातान्त्रिक धारणा के लिए एक प्रत्यक्ष चुनौती बन गया। इस चुनौती का उत्तर भी ब्रिटेन के द्वारा ही दिया गया है। एक सदी पूर्व का ब्रिटिश 'पुलिस राज्य' आज एक 'कल्याणकारी राज्य' बन गया है और आज ब्रिटेन अपने व्यवहार के आधार पर इस बात का उदाहरण उपस्थित कर रहा है कि पूंजीवाद और साम्यवाद, दोनों से ही दूर रहते हुए, एक नवीन व्यवस्था 'प्रजातान्त्रिक समाजवाद' को किस प्रकार अपनाया जा सकता है और बदली हुई परिस्थितियों में प्रजातंत्र की रक्षा कैसे की जा सकती है ?

क्या ब्रिटिश संविधान का अस्तित्व है ?

अपने आप में यह एक मनोरंजक बात है कि ब्रिटिश संविधान के अध्ययन का प्रारम्भ संविधान के अस्तित्व पर विवाद को लेकर होता है। इंग्लैण्डवासी तो इस बात पर गव करते हैं कि उनका संविधान एक श्रेष्ठ और प्राचीनतम संविधान है। चार्ल्स डिकिंस के शब्दों में वे कहते हैं कि "हम अंग्रेजों को अपने संविधान पर गव है। यह ईश्वर की देन है। इस सम्बन्ध में अन्य किसी देश पर उसकी इतनी कृपा नहीं हुई है।" किन्तु अन्य विद्वानों द्वारा इस संविधान के अस्तित्व पर ही सन्देह व्यक्त किया गया है। बक ने अपने ग्रन्थ 'फ्रांस की राज्यक्रांति पर विचार' (Re-

flections on the French Revolution) में ब्रिटिश संविधान की प्रशंसा करते हुए कहा था कि 'हमारा संविधान अत्यंत श्रेष्ठ है, जहाँ विश्व के अन्य देशों में वांछित परिवर्तन हेतु क्रांति और रक्तपात की आवश्यकता होती है, हमारे द्वारा यह परिवर्तन शांतिपूर्ण और सवधानिक माग से किया जा सकता है।' इस पर अमरीका के प्रसिद्ध विद्वान टामस पेन ने एक का चुनौती देते हुए कहा था—“क्या एक महोदय ब्रिटिश संविधान को कोई प्रति प्रस्तुत कर सकते हैं? यदि नहीं, तो हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि ब्रिटिश संविधान का अस्तित्व न तो कभी था और न है, यद्यपि उक्त संविधान के विषय में बहुत कुछ कहा गया है।” पेन अपने मूल विचार को व्यक्त करते हुए कहते हैं कि ‘जहाँ संविधान को प्रत्यक्ष रूप में उपस्थित नहीं किया जा सकता वहाँ संविधान होता ही नहीं है।’ फ्रांस के प्रसिद्ध इतिहासकार डी० टाकविले ऐम ही विचार व्यक्त करते हुए कहते हैं कि ‘इंग्लैण्ड में संविधान जैसी कोई वस्तु नहीं है।’ मुर्प्रसिद्ध ब्रिटिश नेक्व जाज बर्नाड शॉ भी ऐमा ही विचार व्यक्त करते हुए कहते हैं कि ‘हमारा एक ब्रिटिश संविधान है, लेकिन कोई भी नहीं जानता कि यह क्या है यह कहाँ भी लिखा हुआ नहीं है और न इसमें कोई संशोधन ही किया जा सकता है। हा सयुक्त राज्य अमरीका का संविधान एक वास्तविक और मूल रूप में पढा जा सकने योग्य लेख है। मैं आपको उसका प्रत्येक वाक्य समझा सकता हूँ।’

तक— ब्रिटिश संविधान का कोई अस्तित्व ही नहीं है — इस बात के पक्ष में टामस पेन, डी० टाकविले और उनके समर्थकों द्वारा तीन तक दिये जाते हैं, जो इस प्रकार हैं

(१) ब्रिटिश संविधान न तो किसी संविधान सभा का परिणाम है और न ही लेखबद्ध—पेन और डी० टाकविले का विचार है कि संविधान का निर्माण किसी संविधान निर्मात्री परिषद् के द्वारा किया जाना चाहिए, लेकिन ब्रिटिश संविधान न तो किसी परिषद् के निश्चयों का परिणाम है और न ही यह एक लेखपत्र के रूप में है।

(२) ब्रिटिश संविधान का लचीलापन—अमरीका और फ्रांस आदि देशों के संविधानों में संशोधन के लिए साधारण कानूनों के निर्माण से भिन्न प्रक्रिया को अपनाया गया है। इसके आधार पर डी० टाकविले और पेन के द्वारा इस विचार को अपना लिया गया कि, “संविधान उसे ही कहा जा सकता है जिसमें परिवर्तन के लिए विशेष प्रक्रिया को अपनाना आवश्यक है।” ब्रिटिश संविधान लचीला होने के कारण उनमें द्वारा इसके अस्तित्व पर संदेह व्यक्त किया गया है।

1 'Where a constitution cannot be produced in a visible form there is none —Thomas Paine

'In England the constitution there is no such thing —De Locqueville

(३) संवैधानिक कानून या आधारभूत नियमों का अभाव—अमरीका और फ्रांस आदि देशों में 'संविधान की सर्वोच्चता' की धारणा को अपनाया गया है, जिसका तात्पर्य है संविधान में वर्णित नियमों अर्थात् संवैधानिक कानूनों की तुलना में श्रेष्ठता। इंग्लैण्ड में 'संविधान की सर्वोच्चता' की धारणा को नहीं, बरन् 'समद की प्रभुसत्ता' की धारणा को अपनाया गया है और इंग्लैण्ड में संवैधानिक कानूनों तथा साधारण कानूनों का भी कोई भेद नहीं है। ब्रिटिश संविधान में आधारभूत नियमों का अभाव होने के कारण उनको द्वारा इसके अस्तित्व पर सन्देह व्यक्त किया गया है।

ब्रिटिश संविधान का अस्तित्व है ?

दस्तुतः डी० टाकविले और वामस पन की विचारधारा ठीक नहीं है और उनको द्वारा ब्रिटिश संविधान के अस्तित्व को अस्वीकार करते हुए जा तब दिये गये हैं, उन्हें स्वीकार नहीं किया जा सकता।

(१) लिखित और अलिखित संविधान का भेद अवास्तविक—डी० टाकविले और पन की विचारधारा का प्रमुख आधार ब्रिटिश संविधान का अलिखित होना है। लेकिन लिखित और अलिखित संविधान का भेद वैज्ञानिक नहीं है। वास्तव में कोई भी संविधान न तो पूर्णतया लिखित होता है और न ही पूर्णतया अलिखित। गानर के शब्दों में 'लिखित और अलिखित संविधान में मात्रा का ही भेद होता है, प्रकार का नहीं।'¹ अमरीकी संविधान को लिखित संविधान का प्रथम और श्रेष्ठ उदाहरण बताया जाता है किन्तु अमरीकी शासन व्यवस्था का पूर्ण ज्ञान ७ धाराएँ पढ़ने से ही नहीं हो जाता है। शासन व्यवस्था के अनेक व्यवहार, प्रथाएँ और परम्पराएँ—संविधान के ही अंग हैं और उनसे सम्बन्ध में जाने बिना संविधान का अध्ययन अधूरा ही रहता है। मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था राजनीतिक दलों का उदय और राष्ट्रपति का निर्वाचन इस प्रकार की परम्पराओं के उदाहरण हैं। जब लिखित और अलिखित संविधान का भेद ही वैज्ञानिक और वास्तविक नहीं है, तो इस आधार पर ब्रिटिश संविधान के अस्तित्व को कैसे अस्वीकार किया जा सकता है ?

(२) ब्रिटिश संविधान का एक अंग लिखित है—यदि लिखित होना ही संविधान का आधार समझा जाता है तो ब्रिटेन के अलिखित संविधान में भी महत्त्वपूर्ण लिखित अंग पाया जाता है। ब्रिटिश संविधान के अन्तर्गत राजसिंहासन के सम्बन्ध में उत्तराधिकार की व्यवस्था कायपालिका विभागों की व्यवस्था मताधिकार, निर्वाचन, संसद के दोनों सदनों के पारम्परिक सम्पन्न और न्यायपालिका के काय कानून द्वारा ही निश्चित किया गया है। १२१५ का मग्नाकार्टा, १६२८ का अधिकार याचना-पत्र, १६८९ का अधिकार पत्र, १९२० का आयरलैण्ड की स्वतन्त्रता का अधिनियम,

¹ "The distinction between written and unwritten constitution is really one of degree, rather than of kind —Garner

१६३७ का सत्राट के मंत्रि परिनियम, १६४७ का भारतीय स्वतंत्रता अधिनियम तथा १६११ और १६४९ के समदीय अधिनियम इसी प्रकार के उदाहरण हैं। इस प्रकार ब्रिटेन के अलिखित संविधान में भी महत्त्वपूर्ण लिखित अंश पाया जाता है।

ब्रिटिश संविधान को अलिखित और अमरीकी संविधान को लिखित कहा जाता है लेकिन इन दोनों में भेद केवल यह है कि एक में अलिखित अंश की प्रधानता है तो दूसरे में लिखित अंश की।

(३) ब्रिटिश संविधान केवल सिद्धांत में ही लचीला है, व्यवहार में नहीं—टी० टाकविले और थामस पेन के अर्थ तर्कों का भी कोई महत्त्व नहीं है। यद्यपि सिद्धांतिक दृष्टि से ब्रिटिश संविधान लचीला है, लेकिन लचीला होने के कारण ही उसे संविधान मानने से इंकार किये जा सकता है। यदि डी० टाकविले और थामस पेन का तर्क सही होता तो फिर राजनीति विज्ञान की पुस्तक में परिवर्तनशीलता का आधार पर संविधान के दो भेद—लचीला संविधान और कठोर संविधान—न बतलाय जाते।

इसके अतिरिक्त ब्रिटिश संविधान कथन सिद्धान्त में ही लचीला है, व्यवहार में ब्रिटिश व्यक्तियों की रुढ़िवादिता और उनकी राजनीतिक परिपक्वता ने उस पर्याप्त सीमा तक कठोर बना दिया है। ब्रिटेन में ऐसी परम्परा है कि शासन व्यवस्था में यदि कोई परिवर्तन करना है तो यह कार्य चुनाव के समय जनता से स्पष्ट आज्ञा प्राप्त करने के बाद ही किया जाय। ऐसी स्थिति में संसद एक संविधान सभा हो जाती है और व्यावहारिक दृष्टि से संविधान को लचीला नहीं कहा जा सकता।

(४) ब्रिटिश संविधान में आधारभूत नियम हैं—यह कहना भी नितांत गलत है कि ब्रिटिश संविधान में आधारभूत नियम नहीं हैं। मन्नाकार्टा पिटीशन आफ राइट्स (Petition of Rights, 1628) और बिल आफ राइट्स (Bill of Rights, 1689) को इस प्रकार के आधारभूत नियम ही कहा जा सकता है।

वास्तव में संविधान का अस्तित्व संविधान के लेखक हान या उसके कठोर होने पर निर्भर नहीं करता, बरन इस बात पर निर्भर करता है कि क्या शासन व्यवस्था का संचालन करने वाले कुछ आधारभूत तत्व हैं? डायसी के शब्दों में 'संविधान लिखित या अलिखित, उन सभी नियमों और कानूनों का संग्रह होता है, जिनका राज्य की प्रभुत्व सत्ता के प्रयोग अथवा वितरण पर प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप में प्रभाव प्रकटता है।' ब्रिटेन में सदैव ही इस प्रकार के नियमों की सत्ता रही है तथा इस दृष्टि से ब्रिटेन में संविधान का अस्तित्व रहा है। विल्फ्रेड हैरीसन लिखता है कि "ग्रेट ब्रिटेन का संविधान उतना ही आधारभूत और नियमों का संग्रह है जितने कि संयुक्त राज्य अमरीका, सोवियत संघ व फ्रांस के संविधान हैं।"¹

प्रो० मुन्रो जॉन्सन, राइट्स, डॉ० फाइनर, ऑग और जिक तथा अन्य संशोधक

क द्वारा भी ऐसे ही विचार व्यक्त किये गये हैं। वास्तव में, संविधान का तात्पर्य कागज के टुकड़ा से नहीं, बरन ऐसी वैधानिक संस्थाओं से होता है जिसे आधार पर शासन व्यवस्था का संचालन होता है। ब्रिटेन में ऐसी वैधानिक संस्थाओं का उदय विश्व के अथ किसी भी देश के पूर्व ही हो गया था। जॉनिंग का शब्द में 'अगर संविधान से हमारा तात्पर्य संस्थाओं से है, कागजों से नहीं, तो ब्रिटेन में संविधान का अस्तित्व रहा है।'¹

इस सम्बन्ध में मुनरो लिखते हैं कि—'अंग्रेजी भाषा का शब्द 'कॉन्स्टीट्यूशन (Constitution) लेटिन भाषा के शब्द 'कॉन्स्टीट्यूरे' (Constituere) से निकला है जिसका अर्थ है स्थापित होना। यदि कुछ नियम, उपनियम और रीति-रिवाज लोगों के द्वारा सरकार का आधार मान लिए जायें, तो उनके पाम एक संविधान ही जाता है। यह संविधान जब सरकार का आधार बन जाता है, तो फिर यह बात सारहीन हो जाती है कि यह संविधान सभा द्वारा बना या विकसित हुआ।'

दूसरी सन्दर्भ में वे आगे लिखते हैं—'ब्रिटिश संविधान मर्यादा, मिष्ठानत तथा व्यवहारा का जटिल मिश्रण है। यह अधिकार पत्रा और विधिया, यायिक निणया, प्रचलित नियमों, पूर्व दृष्टान्तों, आचरणों और रीति रिवाजों का मिश्रण है। यह एक प्रलेख नहीं, बरन सक्डा प्रलेखों का संग्रह है। यह एक स्यात नहीं, बरन सक्डा स्रोतों से बना है।'²

वस्तुतः ब्रिटिश संविधान के अस्तित्व पर कोई सन्देह नहीं किया जा सकता। जॉंग तथा जिक के शब्दों में कहा जा सकता है कि—'यह निश्चित है कि पैन तथा डी० टाकविले के समय से काफी पहले इंग्लण्ड में संविधान था। ऐसा संविधान जिसकी सत्ता के प्रति ब्रिटिश जाति सचेत थी और इसके इतिहास पर गर्व करती थी।'³

ब्रिटिश संविधान के स्रोत

लॉर्ड ब्राइस ने लिखा है, इंग्लण्ड का संविधान जनता की स्मृति में विद्यमान है। हम या भी कह सकते हैं कि इंग्लैण्ड का संविधान तिरचित पूर्व निर्देशना, यायशास्त्रियों या राजनीतियों की व्याख्याओं, रूढ़ियों, प्रथाओं राज्य की विधियों पर प्रभाव डालने वाले समझौता और विश्वासों तथा कुछ परिणियमों का समूह है। सत्पे म, इंग्लण्ड का संविधान बड़ी-बड़ी संवधानिक घटनाओं, कानूनों, यायिक निणयों, साधारण कानून (कामन ला) और रूढ़ियों में पाया जाता है।'⁴

¹ If we mean by constitution institutions and not papers it does exist
—Jennings, *The Law and the Constitution* p 8

² Munro *Governments of Europe* p 31 3rd edition

³ 'Certainly long before the times of both Paine and DeTocqueville England had such a body of rules with Englishmen equally conscious of its existence and proud of its history' —Ogg & Zink

ब्रिटिश संविधान व प्रमुख स्रोत निम्नलिखित है

(१) महान अधिकार पत्र या ऐतिहासिक प्रलेख (Great Charters or historical documents)—ब्रिटिश संविधान एक लम्बे समय के ऐतिहासिक विकास का परिणाम है और संवैधानिक विकास के इस लम्बे इतिहास में कुछ युग प्रवर्तक घटनाएँ हुई हैं, जिन्होंने महान अधिकार पत्र या ऐतिहासिक प्रलेखों का जन्म लिया। उदाहरणार्थ सम्राट जान बो अपने गामन्ती के सामने चुकते हुए १२१५ में एक अधिकार पत्र जारी करना पड़ा जिसे 'मग्नाकार्टा' कहा जाता है। इसी प्रकार जून १६८८ की गौरवपूर्ण क्रांति के माध्यम से शासन व्यवस्था में जनता की प्रभुमत्ता स्थापित हो गई, तो १६८९ के अधिकार-पत्र के माध्यम से पार्लियामेंट की वैधानिक प्रभुता को घोषणा की गई। १६२८ के 'अधिकार याचिका पत्र' (Petition of Rights) को भी ऐसा ही एक ऐतिहासिक प्रलेख कहा जा सकता है। ज्येष्ठ विलियम पिट (Elder William Pitt) का कहना था कि—“मग्नाकार्टा, पिटोशन ऑफ राइट्स तथा बिल ऑफ राइट्स ब्रिटिश संविधान की बाइबिल हैं।”

(२) संसदीय अधिनियम (Parliamentary Acts)—ब्रिटिश संविधान यद्यपि एक अलिखित संविधान है लेकिन अलिखित संविधान में भी कानूनों का जश होता है और संसदीय अधिनियम ब्रिटिश संविधान का एक महत्त्वपूर्ण स्रोत है। मताधिकार, निर्वाचन पद्धतियाँ संसद के दोनों सदन के पारस्परिक सम्बन्ध और सार्वजनिक अधिकारियों के अधिकारों तथा कर्तव्यों आदि के सम्बन्ध में संसद के द्वारा समय समय पर महत्त्वपूर्ण अधिनियम पारित किये गये हैं और ये संसदीय अधिनियम भी संविधान के स्रोत हैं। ऐतिहासिक प्रलेखों और संसदीय अधिनियमों में अंतर यह है कि ऐतिहासिक प्रलेख संवैधानिक इतिहास के महत्त्वपूर्ण अवसरों पर विविध पक्षाँ द्वारा किये गये परस्पर समझौते या ऐतिहासिक घटनाओं का निष्पत्ति हैं जबकि संसदीय अधिनियम सामान्य परिस्थितियों में संसद द्वारा पारित कानून हैं। इनके अतिरिक्त संसदीय अधिनियमों का अपना महत्त्व है लेकिन ऐतिहासिक प्रलेख उनकी तुलना में विशिष्ट रूप से अधिक महत्त्वपूर्ण हैं। संसदीय अधिनियमों और परिणियमों में निम्न लिखित प्रमुख हैं—बन्दी प्रत्यक्षीकरण, १६७९ (Habeas Corpus Act, 1679), व्यवस्था अधिनियम, १७०१ (Act of Settlement, 1701), स्कॉटलैण्ड के मिलन का अधिनियम, १७३७ (Act of Union with Scotland 1737) १८३२, १८६७ और १८८४ के सुधार अधिनियम (Reforms Act) १९११ और १९४९ के संसदीय अधिनियम (Parliamentary Acts) जन प्रतिनिधित्व अधिनियम १९१८ (Representation of People Act 1918), वेस्टमिनिस्टर अधिनियम, १९३१ (Statute of Westminster, 1931) और राजमुकुट के मंत्रियों का अधिनियम, १९३७ (Ministers of the Crown Act, 1937) आदि।

(३) न्यायिक निर्णय (Judicial Decisions)—न्यायिक निर्णयों का प्रत्यक्ष देश के संविधान के विकास में महत्त्वपूर्ण योग होता है। ब्रिटिश संविधान में यद्यपि

अमरीकी सविधान की भांति “यायिक पुनर्विलोकन” (Judicial review) की व्यवस्था नहीं है, लेकिन “यायालयों ने सविधान के विवास में पर्याप्त योग दिया है। ब्रिटिश नागरिकों की स्वतन्त्रता तो बहुत अधिक सीमा तक यायिक निणयों का ही परिणाम है। उदाहरण के लिए ‘विलकीज बनाम वुड’ (Wilkie v. Wood) के अभियोग में यह निणय लिया गया था कि ‘किसी भी अनाम निर्दिष्ट व्यक्ति की तलाशी अथवा उससे कागजात का अधिकार में लेने का सामान्य अधिपत्र (General Warrant) अवध है।’ सामरसेट (Somerset) के अभियोग में ब्रिटन से दामता के लिए अंत करने की घोषणा की गयी। हावल के अभियाग में यायाधीशों की स्वतन्त्रता की गारण्टी दी गयी और सुप्रसिद्ध बुशेल अभियोग (Bushell’s Case, 1670) के आधार पर जूरियों की स्वतन्त्रता की दृढ़ स्थापना हुई। सविधान में यायिक निणयों के योग को दृष्टि में रखते हुए प्रो० डायसो ने सत्य ही कहा है कि “ब्रिटिश सविधान कानून का परिणाम नहीं है, बरन् व्यक्तियों द्वारा अपने अधिकारों की रक्षा के लिए लाये गये अभियोगों का परिणाम है।”¹

(४) सामान्य विधि (Common Law)—सामान्य विधि स तात्पर्य उन वधानिक नियमों से है जिनका निर्माण संसद अथवा सम्राट् द्वारा नहीं हुआ, बरन् जो रीति रिवाज और परम्पराओं पर आधारित हैं और जिन्हें न्यायालय के द्वारा स्वीकार कर लिया गया है। एक पक्ष में यायालय द्वारा स्वीकृत रीति रिवाज और परम्पराएँ ही सामान्य विधि हैं। स्पष्टतया समझने के लिए सामान्य विधि का परम्पराओं और यायिक निणयों से भेद जान लिया जाना चाहिए। परम्पराओं से वे इस दृष्टि से भिन्न हैं कि परम्पराएँ यायालय द्वारा स्वीकृत नहीं होतीं जबकि सामान्य विधि यायालयों द्वारा स्वीकृत होती है। यायिक निणयों से वे इस रूप में भिन्न हैं कि यायिक निणय कानूनों की व्याख्या पर लिये गये न्यायालयों के निणयों हैं, लेकिन सामान्य विधि यायालयों द्वारा स्वीकृत परम्पराएँ।

ब्रिटिश नागरिकों के मूल अधिकार व स्वतन्त्रताएँ सामान्य विधि पर ही आधारित हैं। मुरो के शब्दों में, “सामान्य विधि संसदीय अधिनियमों की भांति यायिक निणयों के साथ साथ निरंतर प्रगति करता रहता है। सम्राट के विशेषाधिकार, संसद की सर्वोच्चता फौजदारी अभियोगों में जुरी व्यवस्था, ब्रिटिश जनता का विचार व्यक्त करने और भाषण की स्वतन्त्रता के अधिकार जादि सामान्य कानून पर ही आधारित हैं।”

(५) प्रथाएँ और परम्पराएँ (Customs and Conventions)—वेसे तो प्रथाएँ और परम्पराएँ सभी सविधानों का एक स्रोत होती हैं, लेकिन ब्रिटिश

¹ English constitution far from being the result of legislation in the ordinary sense of the term is the fruit of contests carried on in courts on behalf of the right of the individuals —Dicey

संविधान अलिखित और विकसित होने के कारण प्रथाएँ और परम्पराएँ सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण स्रोत हैं। ब्रिटिश संविधान की अनेक महत्त्वपूर्ण बातें, विशेष रूप से ससदीय व्यवस्था, पूर्णतया प्रथाओं और परम्पराओं पर ही आधारित हैं। उदाहरण के लिए सम्मेलन का प्रथम अग्रणी भाषा में परिचित न होने के कारण उनके द्वारा मंत्रिमण्डल की बैठक की अध्यक्षता करना बंद कर दिया गया और तभी से यह परम्परा स्थापित हो गयी कि सम्मेलन मंत्रिमण्डल की बैठक की अध्यक्षता नहीं करेगा। इसी प्रकार प्रथम प्रधानमंत्री सर रॉबर्ट वाल्पोल के समय में यह परम्परा स्थापित हुई कि लोक सदन में बहुमत दल का नेता ही प्रधानमंत्री बनगा और लोक सदन में बहुमत का विश्वास खो देने पर वह अपना त्यागपत्र दे देगा। इसी प्रकार यह भी परम्परा है कि लोक सदन का अध्यक्ष चुन जाने के बाद मन्त्रीघट सदस्य अपने राजनीतिक दल से त्यागपत्र दे देगा। इसी प्रकार की अन्य भी अनेक परम्पराएँ हैं जिन पर ब्रिटिश संविधान आधारित है।

(६) संविधान पर टीकाएँ (Commentaries on Constitution)— संविधान पर लिखी गयी टीकाओं को भी संविधान का एक खास समझा जाता है, क्योंकि कोई महत्त्वपूर्ण सामाजिक समस्या उपस्थित होने पर संसद, न्यायालय और सभी सम्बद्ध पक्ष इन टीकाओं का आश्रय लेते हैं। ब्रिटिश संविधान और शासन व्यवस्था पर लिखे गये कुछ अधिक प्रमुख ग्रन्थ, जिनसे संविधान और शासन व्यवस्था को समझने में सहायता मिलती है, इस प्रकार हैं— डायसी का ग्रन्थ 'ला ऑफ़ दी कॉन्स्टीट्यूशन' (Law of the Constitution, 1885) बैजहॉट का 'इंग्लिश संविधान' (English Constitution, 1867), सर अर्स्किन मै (Sir Erskine May) की पुस्तक 'संसदीय कार्यपद्धति और चलन' (Parliamentary Procedure and Practices), एनसन का 'ला ऑफ़ दी कॉन्स्टीट्यूशन (Law and Custom of the Constitution) और हर्बर्ट मारीसन की 'सरकार तथा संसद (Government and Parliament)।

इसी प्रकार कुछ सम्मेलन प्रधानमंत्री तथा मंत्रियों तथा अनुभवी राजनीतिज्ञों ने जो लेख और आत्मकथाएँ लिखी हैं, उनसे शासन व्यवस्था के वास्तविक स्वरूप पर प्रकाश पड़ता है जैसे साम्राज्ञी विक्टोरिया की पत्रावली, एटली की पुस्तक 'As it Happened', लायड जॉर्ज के स्मरण और जॉर्ज तथा पंचम एमरी की आत्मकथा।

ब्रिटिश संविधान की विशेषताएँ

संविधान जीवन का वह भाग है, जिसे राज्य ने अपने लिए चुना है। विभिन्न राज्यों की परिस्थितियों में भेद होने के कारण स्वाभाविक रूप से उनके जीवन भाग भी विभिन्न होते हैं। ब्रिटेन ने अपनी परिस्थितियों के अनुरूप जिस संविधान का अपनाया है, उसकी अपनी कुछ विशेषताएँ हैं जिनका उल्लेख निम्न रूप में किया जा सकता है

(१) विकसित संविधान (An evolved Constitution)—भारत, अमरीका,

फ्राम और अन्य दशा के संविधान ऐसे हैं, जिनका निर्माण किसी एक त्रिगुण संविधान सभा के द्वारा किया गया है, किंतु ब्रिटिश संविधान का निर्माण नहीं हुआ वरन् उसका विकास हुआ है और इससे वर्तमान स्वरूप मिला व विकास के बाद प्राप्त किया है। ब्रिटन में १३वीं सदी में राजतंत्र की स्थापना हुई, १३वीं सदी में संसद का विधिवत् चलन प्रारम्भ हुआ १७वीं सदी में संसदीय प्रभुसत्ता की स्थापना हुई और उसके बाद का संवैधानिक इतिहास ब्रिटिश व्यवस्था के लोकतन्त्रीकरण की गाथा है। इस दृष्टि से ब्रिटिश संविधान की तुलना एक ऐसे विशाल भवन से की जा सकती है जिसके विभिन्न भाग अलग-अलग पीढ़ियों के प्रयत्नों का परिणाम हैं। प्रो० मुरो ने लिखा है कि, "ब्रिटिश संविधान कोई पूर्णता प्राप्त वस्तु न होकर एक विकासशील वस्तु है। यह बुद्धिमत्ता और संयोग की सत्ता है जिसका मागदशान वहाँ जावन्मिथता ने और कहीं उच्चकोटि की योजनाओं ने किया है।"¹

ब्रिटिश संविधान के इस तत्त्व के कारण संविधान बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार अपने स्वरूप में परिवर्तन करते हुए निरंतर प्रगतिशील रहा है।

ब्रिटिश संविधान संयोग और विवेक का शिशु (Child of Chance and Wisdom)

ब्रिटिश संविधान का निर्माण उस प्रकार से योजनाबद्ध रूप में नहीं हुआ है, जिस प्रकार से संयुक्त राज्य अमेरिका या भारत के संविधान का निर्माण हुआ। लिटन स्टूची के शब्दों में, 'ब्रिटिश संविधान संयोग और विवेक का शिशु है।'

ग्रेट ब्रिटन की कुछ सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण संस्थाएँ संयोग का ही परिणाम हैं। इस सम्बन्ध में द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका और देवीनट का उल्लेख प्रमुख रूप से किया जा सकता है। विश्व के अन्य देशों में ये संस्थाएँ ब्रिटन से ली हैं, किंतु स्वयं ब्रिटन में इन संस्थाओं की स्थापना सोच विचार कर नहीं की गयी, वरन् वे संयोग का ही परिणाम हैं। सन १२६५ में मन्नाट्ट के द्वारा तीन अलग-अलग वर्गों (सामंत वर्ग के प्रतिनिधि, धर्माधिकारी वर्ग और नगरों के प्रतिनिधि) के जन प्रतिनिधियों को कर प्रस्तावों पर विचार के लिए आमंत्रित किया गया था। इस उद्देश्य से द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका का विकास होना चाहिए था, लेकिन संयोगवश द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका का विकास हुआ। वरन् (सामंत) और उच्च धर्माधिकारियों ने हितों की परस्पर एकता अनुभव की और वे एक हो गए। इसी प्रकार शायर के 'नाइट' और शहरों के प्रतिनिधि दोनों ही निर्वाचित होते थे और इस बात में दोनों को एक दूसरे के समीप किया। इससे साथ ही छोटे धर्माधिकारी क्षेत्र से

¹ "The British constitution is not a completed thing but a process of growth. It is a child of wisdom and of chance whose course has been sometimes guided by accident and sometimes by high design."
—Munro *Government of Europe* p. 20

अलग ही गये और ब्रिटेन में लोक सदन तथा लार्ड सभा के रूप में समद के दो सदनों का विकास हुआ।

इसी प्रकार ब्रिटेन की क्वीनट पद्धति भी संयोग का ही परिणाम है। यह एक सुन्दर संयोग ही था कि सन १७१४ में पदासीन हैनोवर वंश के सम्राट् जाज प्रथम और जाज द्वितीय अंग्रेजी भाषा नहीं जानते थे और उन्हें ब्रिटिश राज नीति की अपेक्षा हैनोवर राजनीति में अधिक रुचि थी। इस संयोग ने ब्रिटिश क्वीनट का राजकीय प्रभाव में मुक्त कर दिया। जब क्वीनट के ही एक सदस्य द्वारा क्वीनट की बैठक की अध्यक्षता करना प्रारम्भ किया गया तो इसके परिणामस्वरूप प्रधानमंत्री के पद का विकास हुआ। संयोगवश हुए इस घटनाचक्र के परिणामस्वरूप ही लोक सदन के प्रति मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धांत का जन्म और विकास हुआ।

ब्रिटेन के अंतर्गत यदि कुछ सस्थाएँ संयोग का परिणाम हैं, तो दूसरी ओर कुछ सस्थाओं को बुद्धिमत्तापूर्वक किये गये प्रयत्न का परिणाम कहा जा सकता है। लोक सदन का लोकतांत्रिकरण और लोक सदन की तुलना में लार्ड सभा की शक्तियाँ कम करने का कार्य इसी प्रकार के प्रयत्न हैं। १८३२ १८६७ १८८४ और अन्य सुधार अधिनियमों के आधार पर मताधिकार को व्यापक किया गया और इससे लोक सदन वास्तविक रूप में एक लोकतंत्रीय सदन हुआ। इसी प्रकार १९११ और १९४९ ई० के संसदीय अधिनियमों के आधार पर लार्ड सभा की शक्तियों को कम किया गया। इन दोनों अधिनियमों के कारण ही आज संसद की प्रभुसत्ता का तात्पर्य 'लोक सदन की प्रभुसत्ता' से हो गया है। वर्तमान के स्थानीय स्वशासन और 'याय-पात्रिका के संगठन की जो व्यवस्था है वह भी विवेक का ही परिणाम है।

इस प्रकार ब्रिटिश संविधान की कुछ वांछित विवेक का परिणाम हैं लेकिन यह तो मानना ही होगा कि इस संविधान में विवेक की अपेक्षा संयोग का तत्त्व अधिक है। इस संविधान के विषय में ठीक ही कहा गया है कि 'यह संयोग और विवेक का परिणाम है।'

(२) अलिखित संविधान (An unwritten Constitution)—वर्तमान समय में, जबकि सामान्यतया ऐसा समझा जाता है कि संविधान आवश्यक रूप से एक 'प्रदक्ष' (Document) के रूप में होना चाहिए, ब्रिटिश संविधान अलिखित संविधान का एकमात्र उदाहरण है। अंग्रेजों में मिथ्या न्यायो-विचार और व्यवहारवादी अधिक हान है और इसी कारण उनमें अपने संविधान को लिखित करने के प्रति मदद अनिच्छा रही है। ब्रिटिश संविधान में यद्यपि बानूना के रूप में कुछ लिखित अंश भी हैं, लेकिन उनका अधिकांश अंश प्रथाओं और परम्पराओं के रूप में अलिखित ही है और प्रमुखतया संविधान के इसी अंशों के कारण ही टाकविले और टामस पन के द्वारा तो उनमें अस्तित्व पर भी सन्देह व्यक्त कर लिया गया है। धूमने ने इस सम्बन्ध में

लिखा है कि, “जो बात ब्रिटिश संविधान को विशिष्ट बनाती है वह ऐसे अनेक नियमों का अस्तित्व है, जो केवल परम्परा पर आधारित हैं।”

(३) लचीला या सुपरिवर्तनशील संविधान (Flexible Constitution)—परिवर्तनशीलता के आधार पर दो प्रकार के संविधान होते हैं लचीला संविधान और कठोर संविधान। लचीले संविधान में साधारण कानून के निर्माण की प्रक्रिया सही परिवर्तन किया जा सकता है, किंतु कठोर संविधान में परिवर्तन करने के लिए साधारण कानूनों के निर्माण में भिन्न, संविधान में निर्धारित विधायक प्रक्रिया को अपनाना आवश्यक होता है। ब्रिटिश संविधान इस दृष्टि से लचीला है कि ब्रिटिश संसद सामान्य बहुमत के आधार पर संविधान में कोई भी परिवर्तन कर सकती है। अग्रजी विद्वान आंसन (Anson) ने लिखा है कि ‘हमारी पार्लियामेंट जगली चिड़ियों अथवा शूल मछलियों की रक्षा के लिए कानून बना सकती है या लोगों नागरिकों को राजनीतिक शक्ति प्रदान कर सकती है अथवा उसका वितरण नवीन निर्वाचन क्षेत्रों में कर सकती है।’

मैदानिक दृष्टि से ब्रिटिश संविधान लचीला है और ब्रिटेन में साधारण कानून तथा संवैधानिक कानून में कोई अन्तर नहीं है। किंतु व्यवहार में ब्रिटिश व्यक्तियों की रुढ़िवादिता और सुस्थापित जनतन्त्रीय परम्पराओं में परिवर्तन की मूल व्यवस्थाओं में परिवर्तन का कार्य बहुत कठिन कर दिया है। ब्रिटेन में यह एक परम्परा स्थापित हो गयी है कि संविधान में महत्त्वपूर्ण परिवर्तन उस समय तक न किया जाय, जब तक कि सार्वजनिक चुनाव में उस विषय पर जन सहमति न प्राप्त हो जाय। उदाहरण के लिए, १९११ के संसदीय अधिनियम के आधार पर लाइसबा के अधिकारों में कटौती करने के पूर्व १९१० में लाइसबा को विघटित कर इस विषय पर जन स्वीकृति प्राप्त कर ली गयी थी।

(४) सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर (Difference between Theory and Practice)—ब्रिटिश संविधान का एक महत्त्वपूर्ण लक्षण सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर है। मुनरो के शब्दों में, “ब्रिटिश संविधान में जो कुछ दिखायी देता है वह वास्तव में है नहीं और जो है, वह दिखाई नहीं देता।”

यद्यपि विश्व के अन्य देशों के संविधानों में भी मैदानिक सिद्धांत और वास्तविक स्थिति में अन्तर पाया जाता है किंतु किसी भी अन्य संविधान में सिद्धान्त और वास्तविकता में भेद का यह तत्त्व इतना प्रबल नहीं है जितना कि ब्रिटिश संविधान में। आगे ने ऐसा ही मत व्यक्त करते हुए कहा है, ‘सभी शासन व्यवस्थाओं

¹ What makes the British constitution so unique is the uncommonly large number of its rules which are based solely on convention

—Newman

² In the British constitution nothing is what it seems to seem to be what is it’ —Munro *Government of Europe*

में सिद्धांत व व्यवहार में अनेक भेद पाये जाते हैं पर जितने अधिक रूप में वे अंग्रेजी संविधान में पाये जाते हैं उतने किसी संविधान में नहीं पाये जाते।¹

सिद्धांत और व्यवहार में अंतर के कुछ उदाहरण इस प्रकार हैं प्रथमतः, संवैधानिक दृष्टि से इंग्लैण्ड में राजतन्त्र है किन्तु व्यवहार में उहाँ पर राजतन्त्र न होकर लोकतन्त्र है। द्वितीयतः, संवैधानिक दृष्टि से इंग्लैण्ड की शासन व्यवस्था में शक्ति का पृथक्करण पाया जाता है क्योंकि वहाँ की कानून निर्माण की शक्ति संसद में, कार्यपालिका शक्ति मंत्रिमण्डल में व यायिक शक्ति यायपालिका में निहित है। किन्तु इंग्लैण्ड में समदात्मक शासन व्यवस्था है और वहाँ शक्तियों के पृथक्करण के स्थान पर शक्तियों का केन्द्रीयकरण या सामंजस्य ही देखा जा सकता है। तृतीयतः, संवैधानिक दृष्टि में ब्रिटिश संसद केबीनेट पर नियंत्रण रखती है किन्तु वास्तविकता यह है कि संसद स्वयं केबीनेट में नियंत्रित होती है।

सिद्धांत और व्यवहार के इस भेद के कारण ही आँगन वहाँ है कि, "संवैधानिक दृष्टि से ग्रैंड ब्रिटेन की शासन व्यवस्था निरंकुश राजतन्त्रात्मक है पर उसका रूप सीमित संवैधानिक राजतन्त्र का है और वस्तुतः वह लोकतान्त्रिक गणराज्य है।" जाग का यह कथन ब्रिटिश संविधान की एक प्रमुख जसगति की ओर ध्यान आकर्षित करता है और ब्रिटिश सम्राट की औपचारिक शक्तियाँ तथा उसकी वास्तविक स्थिति में भेद को स्पष्ट करता है। जहाँ तक संवैधानिक अध्ययन का प्रश्न है, ब्रिटेन की शासन व्यवस्था आज भी वैसी ही है जसी कि १६८८ की गौरवपूर्ण क्रांति के पृथक् रही होगी। बजहाट के द्वारा १८३२ में प्रकाशित अपनी पुस्तक 'दो इंग्लिश कांस्टीट्यूशन (The English Constitution) में कार्यों की एक लम्बी सूची का उल्लेख किया गया है, जो ब्रिटिश सम्राट सिद्धांत में कर सकता है। उसके अनुसार महारानी विक्टोरिया मेना का बरस्वास्त कर सकती हैं, सभी सरकारी पदाधिकारियों को पदच्युत कर सकती हैं युद्धपोतों को भेज सकती हैं, कानून को देख कर शांति संधियाँ कर सकती हैं और ब्रिटेन को विजय के लिए युद्ध छेड़ सकती हैं।" सिद्धांत व अनुसार ब्रिटेन में मंत्रिमण्डल का ही है और ब्रिटिश शासन व्यवस्था निरंकुश राजतन्त्रात्मक है।

जहाँ तक रूप या गठन का सम्बन्ध है, ब्रिटिश शासन व्यवस्था का सीमित संवैधानिक राजतन्त्रात्मक वहाँ जा सकता है क्योंकि सम्राट की अपन कृत्या का निवृत्त करने में सहायता देना हेतु मंत्रिमण्डल और संसद जसी संस्थाओं की व्यवस्था

¹ There are plenty of contrasts between theory and practice in all governments. But in none do they form the very warp and woof of the system as in Britain. —Ogg

² The Government of the United Kingdom is in ultimate theory an absolute monarchy in form a limited constitutional monarchy and in actual character a democratic republic

की गयी है। लेकिन जहाँ तक वस्तुस्थिति का प्रश्न है ब्रिटिश शासन व्यवस्था को न केवल लोकतन्त्रीय, बरन 'लोकतान्त्रिक गणराज्य' कहा जा सकता है। मन्त्राट उत्तराधिकार के आधार पर अपना पद प्राप्त करते हैं, लेकिन उनकी स्थिति और कार्य जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि स किमी भी रूप में भिन्न नहीं हैं। ~~इसके~~ के सास्की लिखते हैं, "लोकतन्त्र ने अपने आपको जनता के हाथों में बेच दिया है" ~~इस~~ आग के शब्दा में इंग्लैण्ड की स्थिति आज 'मुकुटधारी गणतन्त्र (Crowned Republic) की है।

(५) ससदात्मक प्रजातन्त्र (Parliamentary Democracy) ~~संस्था~~ ~~को~~ ~~अपनाया~~ ~~गया~~ ~~है~~ ~~और~~ ~~ब्रिटिश~~ ~~शासन~~ ~~का~~ ~~आदर्श~~ ~~प्रतीक~~ ~~है~~। ससदात्मक शासन के तीना ही ~~मूल~~ ~~व्यवस्थापिका~~ ~~और~~ ~~कार्यपालिका~~ ~~में~~ ~~घनिष्ट~~ ~~सम्बन्ध~~ ~~तथा~~ ~~क~~ ~~की~~ ~~अनिश्चितता~~ ~~एक~~ ~~अंश~~ ~~में~~ ~~विद्यमान~~ ~~है~~।

इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि समद की प्रभुमत्ता केवल कानूनी दृष्टिकोण के अनुसार ही है, व्यवहार में समद की शक्तियों के प्रयोग पर अनेक प्रतिबंध हैं। आंतरिक क्षेत्र में समद की शक्ति लोकमत, नतिक धारणाओं और परम्परा में सीमित है और अन्तरराष्ट्रीय क्षेत्र में यह शक्ति अन्तरराष्ट्रीय नतिकता, अन्तरराष्ट्रीय कानून और ब्रिटेन की यथावस्थिति से सीमित होती है।

(७) एकात्मक शासन (Unitary Government)—भेद की दृष्टि से ब्रिटेन एक सुगठित इकाई है और सम्भवतया इसी कारण ब्रिटेन में एकात्मक शासन को अपनाया गया है। संविधान के द्वारा शासन की समस्त शक्ति केन्द्रीय सरकार में निहित कर दी गयी है और यह केन्द्रीय सरकार ही सम्पूर्ण देश के शासन का संचालन करती है। यद्यपि प्रशासनिक सुविधा की दृष्टि से केन्द्रीय सरकार के द्वारा स्थानीय प्रशासनिक इकाइयों की स्थापना की गयी है और वे स्थानीय इकाइयों को पर्याप्त शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। लेकिन शासन व्यवस्था एकात्मक होने के कारण इन स्थानीय प्रशासनिक इकाइयों को अपना अस्तित्व और शक्तियाँ संविधान से नहीं बरन् केन्द्रीय सरकार से प्राप्त हैं और स्वाभाविक रूप से उनका अस्तित्व तथा शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार की इच्छा पर ही निर्भर करती हैं।

(८) विधि का शासन (Rule of Law)—ब्रिटिश संविधान की एक विशेषता, जिस पर ब्रिटिशवासी बहुत अधिक गौरव करते हैं 'विधि का शासन' है। 'विधि का शासन' का आशय यह है कि इंग्लैंड के शासन का संचालन केवल विधि के द्वारा ही किया जाता है। विधि का शासन का एक अर्थ तात्पर्य यह है कि ब्रिटेन में सभी व्यक्ति, चाहे उनका पद और स्थिति कुछ भी क्यों न हो, एक ही प्रकार की विधि और एक ही प्रकार के न्यायालयों के अधीन हैं। इस सम्बन्ध में ब्रिटिश व्यवस्था फ्रांस की व्यवस्था के विपरीत है जहाँ सरकारी कर्मचारियों और अधिकारियों की विशेष स्थिति को स्वीकार करते हुए उनके लिए प्रशासनिक विधि और न्यायालय की व्यवस्था की गयी है। डायसी ने विधि के शासन को लक्ष्य करते हुए ही कहा है 'विधि के शासन के अनुसार प्रत्येक सरकारी कर्मकारी, प्रधानमंत्री से लेकर एक सामान्य सिपाही और कर संग्रह करने वाले अधिकारी तक अपने अवधि कार्यों के लिए देश के कानून के प्रति उसी प्रकार से उत्तरदायी हैं, जैसे कोई अन्य सामान्य नागरिक।'

विधि के शासन की यह बात सैद्धांतिक दृष्टि से ही पूर्ण सत्य है व्यवहार में इस पर अनेक प्रतिबंध हैं।

(९) अधिकार पत्र का अभाव, किन्तु नागरिक स्वतंत्रताओं और अधिकारों की विद्यमानता (No Bill of Rights, but presence of Civil Liberties and Rights)—वर्तमान राजनीतिक जीवन की सामान्य प्रवृत्ति यह है कि संविधान के अन्तर्गत नागरिकों के लिए अधिकार पत्र की व्यवस्था की जाती है और शासन को

इनकी अवहेलना करने की शक्ति से वंचित कर दिया जाता है। प्रायः ऐसा समझा जाता है कि नागरिक अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की रक्षा करने के लिए ऐसा करना आवश्यक है, किन्तु ब्रिटिश संविधान में इस प्रकार का कोई अधिकार-पत्र नहीं है। लेकिन संविधान में अधिकार-पत्र का अभाव होने पर भी ब्रिटिश नागरिक अथवा देशों के नागरिकों की तुलना में कम स्वतन्त्र और अधिकारमय नहीं हैं। कुछ अधिकार (बन्दी प्रत्यक्षीकरण का अधिकार, शस्त्र धारण करने का अधिकार, आवेदन प्रस्तुत करने का अधिकार, अत्यधिक जुर्माने और अमानुषिक दण्ड से बचने का अधिकार आदि) तो संप्रदाय अधिनियमों द्वारा प्रदान किये गये हैं। अन्य कुछ स्वतन्त्रताएँ (भाषण और अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता, सम्मेलन और सभा बनाने की स्वतन्त्रता आदि) सामान्य विधि पर आश्रित हैं। नागरिक इन स्वतन्त्रताओं का उपभोग तब तक कर सकते हैं, जब तक कि वे किसी कानून को भंग न करें या अन्य नागरिकों के ऐसे ही अधिकारों को आघात न पहुँचायें।

(१०) मिश्रित शासन प्रणाली (Mixed Government) — ब्रिटिश संविधान एक निर्मित नहीं, बरन विवक्षित संविधान है। एक ही समय पर पूर्ण संविधान का निर्माण करने के बजाय संविधान को परिस्थितियों के अनुसार ढाला जाता रहा है। परिस्थितियों के अनुसार विकास न जहाँ संविधान में प्रगतिशीलता का समावेश किया है वहाँ इसी कारण संविधान में असंगति भी आ गयी है और इस असंगति का प्रमाण तथा प्रतीक है ब्रिटेन की मिश्रित शासन प्रणाली। मूल रूप में जो तीन प्रकार की शासन व्यवस्थाएँ (राजतन्त्र कुलीनतन्त्र और प्रजातन्त्र) होती हैं, ब्रिटेन में इन तीनों ही शासन व्यवस्थाओं के लक्षण विद्यमान हैं। राजतन्त्र के प्रतीक रूप में ब्रिटिश सम्राट है जिसके द्वारा उत्तराधिकार के आधार पर अपना पद प्राप्त किया जाता है। लॉर्ड सभा कुलीनतन्त्रीय संस्था है जिसके अधिकांश सदस्य कुलीन वर्ग में से आते हैं और उत्तराधिकार के आधार पर पद ग्रहण करते हैं। लोक सदन और कैबिनेट लोकतन्त्रीय संस्थाओं के प्रतीक हैं। राजपद और लॉर्ड सभा के होते हुए भी वास्तविकता की दृष्टि से ब्रिटेन में लोकतन्त्रीय शासन ही है क्योंकि राजपद और लॉर्ड सभा की शक्तियाँ को बहुत अधिक सीमित कर दिया गया है।

(११) द्विदल पद्धति (Two Party System) — ब्रिटिश संविधान और राजनीति की एक विशेषता द्विदल पद्धति है। ब्रिटेन में राजनीतिक दलों के संगठन की स्वतन्त्रता है, किन्तु व्यवहार में पिछली लगभग तीन सदियों में ब्रिटिश राजनीति में लगभग मद्दव ही दो राजनीतिक दलों की प्रमुखता रही है। प्रथम महायुद्ध की समाप्ति तक ब्रिटिश राजनीति में दो प्रमुख दल थे—अनुदार दल और उदार दल। महायुद्ध के बाद उदार दल का पतन और मजदूर दल का उदय प्रारम्भ हुआ और आज ब्रिटेन के दो प्रमुख दल हैं—अनुदार दल और मजदूर दल। द्विदल पद्धति के कारण ब्रिटेन में एक ही राजनीतिक दल की सरकार का निर्माण होता है और वह

राजनीतिक स्थायित्व प्रदान करती है। ब्रिटेन में ससदीय शासन की अद्वितीय सफलता का बहुत कुछ श्रेय इस द्विदल पद्धति का ही दिया जा सकता है।

(१२) सोमित शक्ति विभाजन का सिद्धांत—शक्ति पृथक्करण सिद्धांत के प्रतिपादक माण्टेस्क्यू का तो विचार था कि ब्रिटिश शासन पद्धति का एक विशेष गुण शक्ति विभाजन का सिद्धांत है किंतु वस्तुस्थिति यह है कि ब्रिटेन में शक्ति विभाजन के सिद्धांत को पूर्ण रूप में नहीं अपनाया जाता। ब्रिटेन में ससदात्मक शासन व्यवस्था है और ससदीय शासन में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका अनिवार्य रूप से परस्पर सम्मिश्रित होती हैं। ब्रिटेन में ऐसा ही है और शक्ति पृथक्करण सिद्धांत को उत्तरदायित्व के केन्द्रीयकरण के सिद्धांत के साथ मिश्रित कर दिया गया है। ब्रिटिश मंत्रिमण्डल में कार्यपालिका और विधायी शक्तियाँ का मेल हो गया है, परन्तु कार्यपालिका स्वतन्त्र है। रैम्से म्योर के शब्दों में "यदि शक्तियों का विभाजन अमरीकी संविधान का एक आवश्यक सिद्धांत है तो उत्तरदायित्व का केन्द्रीयकरण अंग्रेजी संविधान का एक आवश्यक अंग है।" शक्ति पृथक्करण सिद्धांत का एक सीमा तक ही प्रयोग किया गया है, उसका वास्तविक प्रचलन कार्यपालिका के सम्बन्ध में ही है।

ब्रिटिश संविधान और शासन की कुछ आधुनिक प्रवृत्तियाँ

परम्परागत रूप में ब्रिटिश संविधान की उपयुक्त विशेषताएँ हैं ही, इनके अनिश्चित ब्रिटिश संविधान और शासन व्यवस्था में कुछ विशेष प्रवृत्तियाँ का उदय हो रहा है जिनकी विवेचना निम्न रूप में की जा सकती है।

(१) लिखित कानूनों को अपनाने की प्रवृत्ति—ब्रिटिश संविधान अलिखित है किंतु ब्रिटिश व्यक्ति भी अब यह अनुभव करने लग रहा है कि शासन की मूल बातों का परम्पराओं पर छोड़ने के बजाय उन्हें कानूनों के रूप में देखबद्ध कर दिया जाना चाहिए। बीसवीं सदी में शासन के भूतार्थ से सम्बन्धित अनेक कानूनों का निमाण किया गया है यथा १९११ और १९४६ के ससदीय अधिनियम, १९१८ और १९२८ के ससदीय सुधार अधिनियम, १९४८ का जन-प्रतिनिधित्व अधिनियम, १९१६ का मंत्रियों का पुनर्निर्वाचन सम्बन्धी अधिनियम, १९३७ तथा १९४६ का मिनिस्टर्स ऑफ़ दि क्राउन अधिनियम और १९५३ का गैजेटरी अधिनियम आदि। इस प्रवृत्ति के आधार पर सम्भव है कि ब्रिटिश संविधान कानूनन में प्रचलित अलिखित संविधान के स्थान पर प्रधानतः लिखित संविधान का रूप ग्रहण कर ले।

(२) क्षेत्रीय स्वशासन और राजनीतिक सत्ता की ओर प्रवृत्ति—ब्रिटिश शासन व्यवस्था एकात्मक है किंतु इसमें डेप्युटी गवर्नर, उन्नीसवीं आयरलैंड और वेल्स आदि क्षेत्रों में शासन का माग कर रहे हैं कि इन क्षेत्रों को क्षेत्रीय प्रशासन

¹ If separation of powers is the essential principle of American Constitution concentration of responsibility is the essential principle of British Constitution
—Ramsay Muir

सम्बन्धी स्वायत्तता प्रदान करने हुए इंग्लैण्ड को एक राजनीतिक सघ का रूप प्रदान किया जाना चाहिए। प्रथम विश्वयुद्ध के बाद से ही यदाकदा इस प्रकार की माँग की जाती रही है और उत्तरी आयरलैण्ड में पृथक् समद की स्थापना से इस प्रकार की माँग का बल मिला है। भविष्य में यदि श्रेयवाद की यह प्रवृत्ति प्रचल हो जाती है तो ब्रिटेन का एकात्मक शासन के स्थान पर मधीय शासन अपना पड सकता है।

(३) ससद की शक्तियों का ह्रास और केबिनेट की शक्तियों में वृद्धि—ब्रिटिश सविधान की एक विशेषता 'समद की प्रभुमत्ता' बतलाई जाती है लेकिन यह मात्र सैद्धांतिक ही है। व्यवहार में बीसवीं सदी के प्रारम्भ में ही राज्य के कार्यों में वृद्धि, कानून निर्माण की जटिलता, प्रदत्त व्यवस्थापन, द्विदल पद्धति और दलीय अनुशासन तथा अन्य अनेक कारणों से समद की मत्ता का ह्रास और ससद पर मन्त्रिमण्डल के नियन्त्रण की प्रवृत्ति देखने में आती है। रैम्जे म्योर ने ही इसी प्रवृत्ति के कारण 'मन्त्रिमण्डल के अधिनायकवाद' की आशंका भी व्यक्त की है। लेकिन मन्त्रिमण्डल की शक्तियों में वृद्धि की प्रवृत्ति विश्व के अन्य अनेक प्रजातन्त्रों में भी दिखाई देती है और ब्रिटेन में प्रजातन्त्रीय भावना मूल रूप में प्रचलित होने के कारण 'मन्त्रिमण्डल अधिनायकवाद' की कोई आशंका नहीं है।

(४) अधिकाधिक लोकतन्त्रीकरण की प्रवृत्ति—ब्रिटेन में लोकतन्त्र तो सत्रहवीं सदी में स्थापित हो गया था किन्तु अपनी रूढ़िवादिता और अत्यधिक व्यावहारिकता के कारण लोकतन्त्र को अपनात हुए भी ब्रिटेन के द्वारा अपनी शासन व्यवस्था में अलोकतन्त्री तत्वा को बने रहने दिया गया। बीसवीं सदी और विशेष रूप से द्वितीय महायुद्ध के बाद ममस्त विश्व में लोकतन्त्र का जो ज्वार आया, उसने ब्रिटिश शासन व्यवस्था के इन अलोकतन्त्री तत्वा पर आघात किया है और वर्तमान समय में ब्रिटिश शासन व्यवस्था अधिकाधिक लोकतन्त्रीकरण की ओर बढ़ रही है। १९४८ में लॉर्ड सभा के सदस्यों को देशद्रोह व महापराध के लिए स्वयं सभा द्वारा जाँच व दण्डित किये जाने के विशेषाधिकार से वंचित कर उन्हें भी साधारण न्यायालयों के श्रेयाधिकार में कर दिया गया है। इसी वर्ष अचल सम्पत्ति के आधार पर अतिरिक्त मत्ताधिकार की व्यवस्था का उन्मूलन कर बहुल मताधिकार के अवरोध तत्वा को समाप्त कर दिया गया गया है और लोकसदन में विश्वविद्यालयों का प्रतिनिधित्व समाप्त कर दिया गया है। १९४९ में लॉर्ड सभा की शक्तियों में कमी की गई और स्त्रियाँ को लॉर्ड सभा की सदस्यता प्रदान की गई। बीसवीं सदी के छठे दशक से यह विचार प्रचलित पकड़ रहा है कि लॉर्ड सभा की शक्तियाँ और कम कर दी जानी चाहिए व सदस्यता का आधार आनुवंशिकता न होकर वैयक्तिक गुण होना चाहिए।

(५) उपनिवेशों के साथ सम्बन्धों में परिवर्तन की प्रवृत्ति—अंग्रेज लोगों के स्वभाव में बहुत अधिक लचीलापन है और उन्होंने बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार अपने आपको परिवर्तित करने की क्षमता का परिचय दिया है। १९३० के पूर्व तक ब्रिटिश उपनिवेशों पर ब्रिटेन का लगभग पूर्ण प्रभुत्व था। १९३१ के

वेस्टमिनिस्टर शिघ्रनियम में यह निर्धारित किया गया कि उपनिवेश पूणतया स्वतन्त्र व स्वाधीन हाने और ब्रिटिश सम्राट नाममात्र के लिए ही उनका राज्याध्यक्ष होगा। इस प्रकार ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल का संगठन हुआ। इस समय तक ऐसा समझा जाता था कि एक गणतन्त्रीय राज्य 'ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल' का सदस्य नहीं हो सकता, क्योंकि राष्ट्रमण्डल के सदस्य देशों के लिए ब्रिटिश सम्राट को अपना प्रधान मानना आवश्यक है। लेकिन १९४६ में भारत को ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल की सदस्यता प्रदान करने के लिए 'ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल' में से 'ब्रिटिश' विशेषण हटा दिया गया। पाकिस्तान और घाना भी गणतन्त्र बनने पर राष्ट्रमण्डल के सदस्य बने रहे। इस प्रकार ब्रिटेन अपने उपनिवेशों के साथ सम्बन्धों में प्रधानता की स्थिति को ठोडकर समान नागरीदार की स्थिति की ओर बढ़ रहा है।

(६) एकदलीय मन्त्रिमण्डलों को पुनः स्थापित करने की प्रवृत्ति—ब्रिटेन की सामान्य प्रवृत्ति एक राजनीतिक दल के मन्त्रिमण्डल के निर्माण की है किन्तु प्रथम और द्वितीय महायुद्ध के काल में राष्ट्रीय आवश्यकता के कारण राष्ट्रीय मन्त्रिमण्डलों की स्थापना की गई और १९३०-३५ के काल में ब्रिटिश राजनीति में तीन राजनीतिक दलों का उदय हो जाने के कारण मिले-जुले मन्त्रिमण्डलों की स्थापना हुई। लेकिन ब्रिटेन पुनः द्विदल पद्धति पर आ गया है और १९४५ से लेकर अब तक के २६ वर्षों में ब्रिटेन में निरन्तर एकदलीय मन्त्रिमण्डल की ही स्थापना हुई है। इस प्रकार एकदलीय मन्त्रिमण्डलों को पुनः स्थापित करने की प्रवृत्ति अपना ली गई है।

(७) दोनों प्रमुख राजनीतिक दलों में मतभेद की प्रवृत्ति—मजदूर दल के उदय काल में ऐसा प्रतीत हुआ था कि मजदूर दल और अनुदार दल की नीति में आधारभूत भेद है। सामान्य व्यक्ति इन्हीं पूँजीवादी दल और समाजवादी दल के रूप में समझन लगे थे। १९३० के लगभग मजदूर दल एक अतिवादी दल ही था किन्तु १९४५ में शासनमत्ता प्राप्त करने के बाद मजदूर दल ने यह अनुभव किया कि ब्रिटिश परिस्थितियों में अतिवादी नीति लाकप्रिय या उपयोगी नहीं हो सकती और उसने उत्तरदायित्व का भाव अपनाते हुए अपनी धारणाओं और आचरण को समायोजित कर लिया। उधर अनुदार दल ने भी यह अनुभव कर लिया कि १९वीं सदी की आर्थिक और राजनीतिक विचारधारा को २०वीं सदी में नहीं अपनाया जा सकता। आज दोनों प्रमुख दल एक दूसरे के बहुत अधिक समीप आ गये हैं और स्थिति यह है कि शासनमत्ता पर चाहे किसी का नियंत्रण हो, आर्थिक और राजनीतिक व्यवस्था में विशेष परिवर्तन नहीं होता।

प्रश्न

- १ ब्रिटिश मन्विधान के महत्त्व पर प्रकाश डालिए।
- २ शासन विधान के क्षेत्र में ऐंग्लो सक्मन जाति की क्या भूमिका है? स्पष्ट कीजिए।
- ३ ब्रिटिश मन्विधान क्या स्रोत है? क्या यह कहना उचित है कि ब्रिटिश मन्विधान का अस्तित्व नहीं है? (बिहार, १९६१, ६४, राजस्थान, १९६७)

- ४ ब्रिटिश सविधान की विशेषताओं का जांचोचनात्मक वर्णन कीजिए ।
(कानपुर, १९७२, विक्रम, १९६८)
- ५ 'ब्रिटिश शासन सिद्धान्तत निरकुश राजतंत्र, स्वरूप में सीमित राजतंत्र और व्यवहार में लोकतन्त्रात्मक गणराज्य है।' विवेचना कीजिए ।
(पटना, १९६७, आगरा, १९६३, ७२, विक्रम, १९६४, राजस्थान, १९६६, ७२)
- ६ "ब्रिटिश सविधान में कोई बात जमीं दिखायी देती है, वैसी नहीं है और जसी है वैसी दिखायी नहीं देनी।" इस कथन की व्याख्या कीजिए ।
(बिहार, १९६०, विक्रम १९६७, राजस्थान, १९७०)
- ७ इंग्लैण्ड तथा मयुक्तराज्य अमरीका के सविधान के प्रसंग में समन्वित एवं अध्यक्षात्मक कायपालिका में भेद का वर्णन कीजिए ।
(विक्रम, १९६३, आगरा, १९६७, ७०, कानपुर, १९६६, ७१ राजस्थान, १९६६)
- ८ ब्रिटिश सविधान विकसित है, निर्मित नहीं। स्पष्ट कीजिए ।
(आगरा १९६८)
- ९ 'ब्रिटिश सविधान विवेक और संयोग का शिशु है।' इस कथन का विश्लेषण कीजिए ।
(बिहार १९५६, विक्रम, १९६७)

1232
06/01/24

3

संविधान के अभिसमय अथवा वैधानिक परम्पराएँ

(CONVENTIONS OF THE CONSTITUTION)

“कानून की सूखी हड्डियों के ऊपर अभिसमय मानो मांस रूपी आवरण है। इनसे कानूनी संविधान काय रूप में लाया जाता है और वे इसे गिरत-विकसित विचारों के साथ रखते हैं। संविधान स्वतः काय नहीं करता, इसे मनुष्य संचालित करत हैं। वह राष्ट्रीय सहयोग का एक यंत्र है और संवैधानिक अभिसमय इस प्रकार के सहयोग के लिए परिवर्द्धित नियम है।”¹ —जनिंग

संविधान के अभिसमय अथवा वैधानिक परम्पराएँ, जिन्हें मिल ने ‘संविधान के अलिखित नियम’, डायसी ने ‘संवैधानिक अभिसमय’ और ए सन ने ‘संवैधानिक परम्पराओं’ की संज्ञा दी है, ब्रिटिश संविधान के विभिन्न स्रोतों में न केवल एक, बल्कि सर्वाधिक महत्वपूर्ण स्रोत हैं। ब्रिटिश संविधान को बहुत अधिक मीमांसा तक अभिसमयों पर आधारित संविधान ही कहा जा सकता है। संविधान में अभिसमयों का महत्व स्पष्ट करते हुए प्रधानमंत्री एस्किवथ ने १९१० में ब्रिटिश संसद में कहा था कि ‘हमारे संवैधानिक व्यवस्था व्यवहार, प्रथाओं और परम्पराओं पर निर्भर है।’

1 ‘Conventions provide the flesh which clothes the dry bones of the law they make the legal constitution work they keep it in touch with the growth of ideas The constitution does not work itself it has to be worked by men It is an instrument of national cooperation and the spirit of cooperation is as necessary as the instruments The constitutional conventions are the rules elaborated for effecting the cooperation —Jennings *The Law and the Constitution* (Third Ed 1948) pp 90 81

अभिसमय का तात्पर्य

प्रो० डायसी का मत है कि अभिसमय 'संविधान सम्बन्धी नतिकता के आदेश' (Precepts of Constitutional Morality) है। उन्होंने इसकी पूर्ण परिभाषा देते हुए कहा है— 'संविधान के अभिसमय वे रीति रिवाज अथवा समझौते हैं जिनके अनुसार पूर्ण प्रभुत्वसम्पन्न विधानमण्डल के विभिन्न अंगों को अपने विवेकाधारित अधिकारों का प्रयोग करना चाहिए, चाहे वे सत्राट के परमाधिकार हों या पार्लियामेंट के विशेषाधिकार।'¹

प्रो० ऑग (Ogg) का अनुमान—“अभिसमय उन समझौतों, आदतों या प्रथाओं से मिलकर बनते हैं जो राजनीतिक नतिकता के नियम मात्र होने पर भी बड़ी से बड़ी सावजनिक सत्ताओं के दिन प्रतिदिन के सम्बन्धों और गतिविधियों के अधिकांश भाग का नियमन करते हैं।”

अभिसमय के लक्षण

आग, डायसी और अन्य लेखकों द्वारा अभिसमय की जा परिभाषाएँ की गयी हैं, उनके आधार पर अभिसमय के निम्न तीन लक्षण बतलाये जा सकते हैं, जो इस प्रकार हैं

(१) अभिसमयों का स्रोत संसद की कानून-निर्मात्री शक्ति न होकर प्रथाएँ होती हैं। जब ये प्रथाएँ धीरे-धीरे प्रयोग में आत आत अपनी उपयोगिता के आधार पर प्रशासन में स्थायित्व प्राप्त कर लेती हैं तभी उनका रूप अभिसमयों का हो जाता है।

(२) अभिसमयों का पालन कानूनी या 'यायिक' मायना के कारण नहीं किया जाता बल्कि उनका पालन तो लोकमत, पारस्परिक सहमति और उपयोगिता के कारण किया जाता है।

(३) अभिसमयों को कानूनी या 'यायिक' मायना प्राप्त न होने पर भी व्यवहार में अभिसमयों को कानून जैसी पवित्रता प्राप्त होती है और उनका कानूनों के समान ही पालन किया जाता है।

¹ The conventions of the constitution are the customs or understanding as to the mode in which the various members of the sovereign legislative body should exercise their discretionary authority whether it be termed prerogative of the crown or the privileges of the parliament —Dicey *Introduction to the Study of Law of the Constitution* p 445

² Conventions consist of understandings habits or practices which though only rules of political morality regulates a large portion of the actual day to day relations, and activities of even the most importance of public authorities —Ogg *European Government and Politics*, p 26

अभिसमय और कानून में भेद

व्यावहारिक प्रणामन के धन में यद्यपि अभिसमयों का कानून की भाँति ही पालन किया जाता है, लेकिन अभिसमय और कानून में महत्वपूर्ण भेद है और अभिसमयों की प्रकृति को समझने के लिए उसे जान लिया जाना चाहिए। अभिसमय और कानून में निम्न प्रकार से भेद किए जा सकते हैं

(१) कानून निश्चित रूप में हात में अभिसमय अलिखित रूप में होते हैं।

(२) कानून किसी कानून निर्मात्री शक्ति की इच्छा के परिणाम होते हैं, जिनका निर्माण एक विशेष पद्धति को अपनाकर किया जाता है। अभिसमय उपाहरण या व्यवहार के परिणाम होते हैं। जब एक विशेष प्रकार का व्यवहार अपनाया जाता है और यह व्यवहार उपयोगी सिद्ध होता है, तो मालांतर में यह अभिसमय का स्थान प्राप्त कर लेता है।

(३) कानून में निश्चितता का भाव होता है और उह एक विशेष समय में लागू किया जाता है। अभिसमय अस्पष्ट और अनिश्चित हात में और उनके लागू किये जाने का कोई विशेष समय नहीं होता। एक विशेष प्रकार के व्यवहार में अभिसमय का रूप प्राप्त कर लिया है अथवा नहीं इसके समय में अनेक प्रकार का विवाद भी किया जाता है।

(४) कानून के पीछे राज्य की प्रभुत्वशक्ति का दबाव होता है। व्यक्ति के लिए कानून का पालन करना अनिवार्य होता है और अवज्ञा करने पर वह दण्ड का भागी होता है। परम्पराएँ राजनीतिक नतिरता के नियममान हैं सैद्धांतिक दृष्टि से जिनका पालन करना व्यक्ति की इच्छा पर निर्भर करता है, यद्यपि व्यवहार में उनका पालन न करना प्रायः सम्भव नहीं होता।

(५) कानून न्यायालय द्वारा मायता प्राप्त होता है और न्यायालय उनका रक्षा करते हैं किन्तु न्यायालय न तो परम्पराओं को मायता देते हैं और न ही उनकी रक्षा करते हैं। उदाहरण के लिए किसी व्यक्ति या शासन द्वारा कानून का उल्लंघन किए जाने पर पीडित पक्ष न्यायालय की शरण में सकता है किन्तु किसी पक्ष द्वारा परम्पराओं का उल्लंघन किए जाने पर न्यायालय की शरण नहीं ले जा सकता।

कानून और अभिसमय में उपरोक्त भेद मान सैद्धांतिक ही हैं। जहाँ तक व्यवहार का सम्बन्ध है, अभिसमयों का कानूनों के समान ही पालन किया जाता है। जिनके मन में सम्बन्ध में ठीक ही लिखत हैं कि 'यद्यपि कानून है और यद्यपि अभिसमय है, ये मुख्यतः पारिभाषिक प्रश्न हैं। इनके उत्तर केवल उहाँ से जाते हैं जिनका काम उन्हें ज्ञात करना है। जनसाधारण के लिए इस बात का कि कोई नियम

याधिक अधिकारियो द्वारा अभिज्ञात है या नहीं, कोई विशेष महत्त्व नहीं होता।¹

अभिसमयों का वर्गीकरण

ब्रिटिश संविधान के सभी अभिमतयों की पूरी सूची देना सम्भव नहीं है, इसमें प्रमुख अभिमतयों का अध्ययन निम्न रूप में किया जा सकता है राजपद से सम्बन्धित अभिमतय

(१) सम्राट् अपने मंत्रियों के परामर्श से ही कार्य करता है।

(२) सम्राट् सान्भदन के बहुमत दान के नेता को प्रधानमंत्री पद ग्रहण करने के लिए आमंत्रित करता है।

(३) अभिसमय के ही आगम पर सम्राट् मंत्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता नहीं करता है।

(४) यद्यपि वैधानिक दृष्टि से सम्राट् को विधेयकों पर निषेधाधिकार प्राप्त है किन्तु यह परम्परा स्थापित हो गई है कि सम्राट् विधेयकों पर अपने निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं करेगा। पिछले १५० वर्षों में सम्राट् ने अपने निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं किया है।

(५) सिद्धांत में सम्राट् का अधिकार प्राप्त है कि वह लोकसदन का भंग कर दे, लेकिन यह परम्परा स्थापित हो गई है कि सम्राट् अपने इस अधिकार का प्रयोग प्रधानमंत्री के परामर्श से ही करेगा।

(६) पदासीन प्रधानमंत्री के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित हो जाने पर सम्राट् विरोधी दल के नेता को प्रधानमंत्री पद ग्रहण करने के लिए आमंत्रित करता है।

मंत्रिमण्डल से सम्बन्धित अभिसमय

(१) अभिसमय के अनुसार सम्राट् के मंत्रियों के लिए संसद का सदस्य होना अनिवार्य है।

(२) संसद में किसी महत्त्वपूर्ण प्रस्ताव पर पराजित हो जाने पर मंत्रिमण्डल या तो त्यागपत्र दे दे या प्रधानमंत्री सम्राट् को परामर्श दे कि उसके द्वारा लोकसदन को विघटित कर दिया जाय।

(३) अभिसमय के अनुसार ही किसी कम महत्त्वपूर्ण प्रस्ताव पर लोकसदन में पराजित हो जाने पर मंत्रिमण्डल के लिए पदत्याग करना आवश्यक नहीं है।

¹ 'What is law and what is convention are primarily technical questions. The answers are known only to those whose business is to know them. For the mass of the people it does not matter whether a rule is recognised by the judicial authorities or not. The technicians of government are primarily concerned

नवम्बर १९७२ में आइज़ा नियमा के अनुमोदन पर एडवर्ड हीथ सरकार की पराजय हुई, लेकिन इस कारण उसने त्यागपत्र नहीं दिया।^१

(४) यह भी अभिसमय ही है कि मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से लोकसदन के प्रति उत्तरदायी होते हैं। यदि लाकसदन किसी एक मंत्री के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर दे तो भी समस्त मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना होता है।

(५) सामान्यतया प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्यों का अपने ही राजनीतिक दल में से लेता है और अपने सहयोगियों के चुनाव में प्रधानमंत्री स्वतंत्र होता है।

(६) मन्त्रिमण्डल अपनी विदेश नीति के लिए संसद का समर्थन प्राप्त करेगा और युद्ध तथा शान्ति की घोषणा के लिए प्रधानमंत्री लोकसदन का समर्थन अवश्य ही प्राप्त करेगा।

(७) मन्त्रिमण्डल के द्वारा अपनी समस्त शक्ति के माध्यम से संसद का प्रतिकार किया जाना चाहिए, लेकिन इसके माध्यम से उसके द्वारा संसद का जाम किया कर उचित मन्त्रणा अवश्य ही की जानी चाहिए।

विधायी प्रक्रिया और संसद के दोनों सदनों के पारस्परिक सम्बन्धों से सम्बन्धित अभिसमय

(१) संसद के दो सदन होंगे—लाकसदन और लॉड सभा—यह बात अभिसमय पर ही आधारित है।

(२) सम्राट वष में एक बार संसद का अधिवेशन अवश्य ही बुलाव और संसद के प्रथम अधिवेशन से दूसरे अधिवेशन के बीच एक वष से अधिक का समय नहीं होना चाहिए।

(३) लोक सदन (House of Commons) के अध्यक्ष (speaker) के सम्बन्ध में यह परम्परा है कि अध्यक्ष पद के लिए खड़े होने के पूर्व उसे अपने राजनीतिक दल की सदस्यता त्याग देनी चाहिए। निर्वाचन में पूर्व के लोक सदन का अध्यक्ष निर्विरोध चुन लिया जाता है और वह जब तक चाहे, लोक सदन का अध्यक्ष रह सकता है।

(४) प्रत्येक विधेयक के नीचे वाचन हो चुकने के बाद ही उस पर सदन में मतदान हो सकता है।

(५) जब सरकार पक्ष की ओर से भाषण होता है तब विरोधी पक्ष की ओर में एक भाषण होता है। वस्तुतः सम्राट के विरोधी पक्ष (His Majesty's Opposition) का समस्त विचार अभिसमय का ही परिणाम है।

(६) अभिसमय के अनुसार किसी विधेयक पर सभी विचार किया जा सकता है, जबकि उस विधेयक पर सम्राट की गिफारिश प्राप्त हो जाय।

(७) जब लॉड सभा अपील की याचिका के रूप में कार्य करती है, उस समय लॉड सभा में 'लॉड लॉड को छोड़कर अन्य कोई भी पौंगर नहीं बटना।

^१ दिनमान ३ नवम्बर १९७२ पृ० ३२।

अधिराज्यो से सम्बन्धित अभिसमय

कुछ अभिसमय ऐसे हैं जो ब्रिटन और उसने अधिराज्य के सार्वभौमिक सम्बन्धों का निरूपण करते हैं। उदाहरण के लिए, प्रत्येक अधिराज्य को अपने आन्तरिक और बाहरी मामलों में स्वतन्त्र दश की स्थिति प्राप्त है। यदि वह नाममात्र के लिए ब्रिटिश सम्राट के प्रति निष्ठा रखेगा। इसी प्रकार ब्रिटिश सम्राट के उत्तराधिकार में परिवर्तन करने वाले किसी कानून के लिए अधिराज्य को स्वीकृति आवश्यक है। अधिराज्य से सम्बन्धित अभिसमयों में अधिराज्य को १९३१ के वेस्टमिनिस्टर अधिनियम द्वारा कानून का प्रदत्त किया गया है।

की शक्ति के अतिरिक्त और कोई शक्ति नहीं है। जो लोग परम्परागत नियमों का उल्लंघन करते हैं, उनका प्रत्यक्ष सघप देश के कानून के साथ हो जाता है। सविधान की परम्पराएँ कानून नहीं हैं परन्तु उनको शक्ति इस बात से मिलती है कि जो व्यक्ति उनका उल्लंघन करता है अतः से कानून को भंग करता है और उसे कानून भंग करने का दण्ड मिलता है।”

आलोचना—डायसी का उपरोक्त तर्क पूर्ण सत्य नहीं है और इस अभिसमयों के पालन का आधार नहीं कहा जा सकता।

सबप्रथम, अभिसमयों का उल्लंघन कानून के उल्लंघन को जन्म देना है, यह बात सभी अभिसमयों के सम्प्रदाय में नहीं कही जा सकती। अनेक ऐसे अभिसमय हैं जिनके उल्लंघन में कोई कानून भंग नहीं होता। उदाहरणार्थ, यदि लोक सदन का स्पीकर अपने दल से त्यागपत्र न दे मसद के द्वारा कानून का निर्माण करते हुए विधेयक के तीन वाचन न करके दो ही वाचन किये जायें या प्रधानमंत्री लॉर्ड सभा में लिया जाय तो इनसे कोई कानून भंग नहीं होता। इस प्रकार के अनेक अभिसमयों का उदाहरण देते हुए कहा जा सकता है अभिसमयों का पालन कानून भंग होने के भय से नहीं बल्कि उनकी उपयोगिता के कारण किया जाता है।

द्वितीय, डायसी का तर्क स्वयं उमकें द्वारा दिये गये उदाहरण पर भी पूर्णरूप से लागू नहीं होता। लावेल का कहना है कि वैधानिक दृष्टि से मसद का अधिवेश प्रतिबन्ध होना आवश्यक नहीं है। क्योंकि मसद प्रभुसत्ता सम्पन्न संस्था है, अतः वह कई वर्षों के लिए सेना अधिनियम पास कर सकती है वत्तमान करा को कई वर्षों के लिए स्वीकार कर सकती है और छोटे मोटे खर्च आकरिमक विधि में पूरा कर सकती है।

इन सबके अतिरिक्त डायसी का उपरोक्त विचार स्वयं डायसी द्वारा ही प्रमुख रूप से प्रतिपादित मसद की प्रभुसत्ता की धारणा के प्रतिकूल है। यदि डायसी का यह मत मान लिया जाय कि परम्पराओं को कानून का समर्थन प्राप्त है, तो इससे मसद की व्यवस्थापन मन्त्री सर्वोच्चता खण्डित हो जाती है, क्योंकि तब मसद का कानून के धारण में मन्त्री-दत्तापूर्वक अपने अधिकारों का प्रयोग नहीं कर सकेगी, जो अपने पालन के लिए परम्पराओं के पालन पर निर्भर करते हैं। डायसी के कानून और अभिसमयों को जो एकदम अजायबान्त मान लिया है, वह अनुचित है।

लावेल का मत—लावेल के अनुसार, अभिसमयों के पालन का कारण यह है कि वे नैतिकता के नियम हैं। ये एक प्रकार से खेल के नियम हैं और देश का वह भाग जिसमें हाथ में दशक प्रशासन है इन अभिसमयों के प्रति जागरूक है। इसके अतिरिक्त अभिसमयों को लोकमत की शक्ति भी प्राप्त है। यदि राजसत्ता के संचालक वर्ग द्वारा अभिसमयों का उल्लंघन किया जायगा तो देश में विरोध का तूफान दौड़ जायगा और सरकार को परास्त होना पड़ेगा।¹ अभिसमयों को प्राप्त लोकमत की शक्ति के धारण जनता के

¹ Lowell Government of England Vol I pp 12 13

प्रति उत्तरदायी कोई भी सरकार अभिसमय व उल्लघन का साहम नहीं कर सकती। ऑग तथा जिफ के द्वारा भी ऐसा ही मत व्यक्त किया गया है।

इंग्लण्ड में अभिसमय को लोकमत की शक्ति प्राप्त है, इसका प्रमाण यह है कि यदि किसी अभिसमय या उल्लघन होता भी है, जसा कि १९०९ में लाड सभा ने लॉर्ड जाज के प्रगतिशील बजट को अस्वीकार करके किया था, तो तुरन्त ही यह माग उठ खड़ी होती है कि इस अभिसमय को कानून का रूप दे दिया जाय। निर्वाचक ने उदार दल का आदेश लिया था कि वह लाड सभा की वित्तीय तथा विधायी शक्तियों को सीमित कर दे।

लास्की का मत—लास्की के अनुसार परम्पराओं का पालन किये जान के दो कारण हैं। प्रथमतः य अभिसमय प्रचलित संवैधानिक सिद्धांतों के अनुरूप और उनके क्रियावय में सहायक है। उदाहरण के लिए, मन्त्रिमण्डल की बैठकों व सभापतित्व के अभिसमय को ले सकते हैं। जाज राजाओं न मन्त्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व करना इसलिए बंद कर दिया था कि वे अज्ञेयी नहीं जानते थे और उन्हें इंग्लैंड की राजनीति में विशेष रुचि नहीं थी। बाद में जज जाज तृतीय के द्वारा मन्त्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता का प्रयत्न किया गया, तो यह मन्त्रिमण्डल के विरोध के कारण अमफल रहा। वास्तव में इस समय तक यह नितांत स्पष्ट हो गया था कि मन्त्रिमण्डलीय शासन की भावना के अनुसार मन्त्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता प्रधानमंत्री द्वारा ही की जानी चाहिए, संसद् द्वारा नहीं।

लास्की के अनुसार अभिसमयों के पालन का दूसरा कारण यह है कि ब्रिटिश राजनीति के प्रमुख दल देश के आधारभूत राजनीतिक और सामाजिक ढांचे के सम्बन्ध में एकमत हैं। इसलिए जिस किसी राजनीतिक दल के हाथ में शासन की शक्ति हो, अभिसमयों का पालन किया जाता है। राजनीतिक दलों में इस प्रकार के मतैक्य के कुछ उदाहरण हैं समदीय लोकतंत्र में आस्था और व्यक्तिगत सम्पत्ति पर आधारित सामाजिक व्यवस्था में विश्वास।

वास्तविक अनुशक्तियाँ

जनिंग्स का कहना है कि "अभिसमयों का अस्तित्व केवल अपने लिए ही नहीं है उनका अस्तित्व इसलिए है कि इसके कुछ श्रेष्ठ कारण हैं।" इस सम्बन्ध में डायसी, लावेल, ऑग और जिफ, जनिंग्स तथा वाटर आदि के द्वारा जो विचार व्यक्त किये गये हैं, उनके अनुसार अभिसमयों के पालन के वास्तविक कारणों की विवचना निम्न प्रकार है

(१) उपयोगिता—अभिसमयों के पालन का सबसे प्रमुख कारण शासन व्यवस्था में उनकी उपयोगिता है। ब्रिटेन की समस्त शासन व्यवस्था, विशेष रूप से मन्त्रिमण्डलात्मक व्यवस्था, अभिसमयों पर ही आधारित है और अभिसमयों के

उल्लघन से एसी राजनीतिक कठिनाइया उत्पन्न हो जायेगी कि शासन व्यवस्था का संचालन ही असम्भव हो जायगा। उदाहरण के लिए यह अभिसमय ही है कि लोक सदन का विश्वास खो देना पर मन्त्रिमण्डल या तो त्यागपत्र दे दे या नव-निर्वाचन कराये। यह इसलिए है कि यदि मन्त्रिमण्डल को सदैव विरोधी लोक सदन का सामना करना पड़े तो शासन व्यवस्था मुचाह रूप से नहीं चल सकती। इस प्रकार उपयोगिता के कारण ही उनका पालन वाछनीय तथा आवश्यक होता है। यूमन का कहना है कि, सर्वधानिक अभिसमयों की वैधता राजनीतिक वास्तविकताओं द्वारा निर्धारित होती है।¹ वास्तव में ये ब्रिटेन के संसदीय लोकतन्त्र के खेल के नियम हैं और इनका पालन किये बिना संसदीय लोकतन्त्र का खेल नहीं खेला जा सकता।

(२) लोकमत की शक्ति—अभिसमयों को वैधानिक शक्ति प्राप्त न होने पर भी इन्हें लोकमत की शक्ति प्राप्त है और यही इनका पालन का प्रमुख कारण है। लोकतन्त्र में शासन की अन्तिम शक्ति लोकमत की शक्ति पर निर्भर करती है और इसी कारण जनता के प्रति उत्तरदायी कोई सरकार अभिसमयों के उल्लघन का माहस नहीं कर सकती। आँग तथा जिंक का कहना है—‘सुप्रसिद्ध अभिसमयों के उल्लघन से सारे देश में विरोध का तूफान उठ खड़ा होगा। अतः सरकार तथा विरोधी दल दोनों अभिसमयों के पालन के लिए उत्सुक रहते हैं, जिससे आगामी निर्वाचन के समय उन्हें आखें पीची न करनी पड़ें।’

(३) ब्रिटिश जाति की राजनीतिक जागरूकता—अभिसमयों को लोकमत की शक्ति तो प्राप्त है ही, इसमें साथ ही ब्रिटिश जनता राजनीतिक दृष्टि से बहुत अधिक जागरूक है और इसी कारण अभिसमयों के उल्लघन का प्रश्न ही उत्पन्न नहीं होता। ब्रिटिश जनता में राजनीतिक चेतना का अभाव होने पर अभिसमयों के उल्लघन की आशंका हो सकती थी।

(४) राजनीतिक दलों में मतभेद—ब्रिटेन के वर्तमान राजनीतिक दलों में ब्रिटेन के आधारभूत राजनीतिक ढाँचे के सम्बन्ध में मतभेद भी इन अभिसमयों के पालन का एक कारण है। ब्रिटिश राजनीति के प्रमुख दल इन अभिसमयों पर सहमत हैं और इनका पालन करने हैं, लेकिन यदि ब्रिटेन में साम्यवादी दल जैसी किसी राजनीतिक शक्ति का उदय हो जाता है जो संसदीय लोकतन्त्र में ही विश्वास नहीं करता, तो अभिसमयों के पालन की आशा नहीं की जा सकती है।

(५) ब्रिटिश जाति का स्वभाव—ब्रिटिश लोग परम्पराप्रिय और रूढ़िवादी हैं और ‘वे अभिसमयों का पालन करने के इतने अभ्यस्त हो गये हैं कि उनके हृदय और मस्तिष्क स्वयं ही इनका पालन करते रहते हैं।’

(६) मनोवैज्ञानिक अनुशक्ति—अभिसमयों के पालन का कारण मनोवैज्ञानिक अनुशक्ति भी है। व्यक्तियों का स्वभाव नियमों का पालन करना है, चाहे वे नियम

¹ In the last analysis therefore, the validity of constitutional conventions will be determined by political realities —Newman

लिखित हा या अलिखित, विधि हों या अभिसमय । जनिंग्ज का कहना है कि 'शासन एक सहकारी काय है और केवल विधि के नियम ही सामाय कायवाही का उपबन्ध नहीं कर सकते ।'¹

(७) शान्ति और प्रगति की इच्छा—प्रो० स्ट्रोंग न इस मत का प्रतिपादन किया है कि 'अभिसमया, सामाय विधियो और लिखित वातूना—इन सबके पीछे एक ही अनुशक्ति है और वह है जनता की शान्ति तथा प्रगति की इच्छा ।' जनता शान्ति और प्रगति चाहती है और ये सभी शान्ति तथा प्रगति के उपाय हैं । इसी कारण अभिसमयो का भी पालन किया जाता है ।

ब्रिटिश सविधान मे अभिसमयो का महत्त्व

लिखित सविधान प्रायः बदलते हुए मामाजिक और राजनीतिक मूल्यों के साथ नहीं चल पाते और देश तथा समाज की बदलती हुई आवश्यकताओं के अनुसार सविधान को व्यावहारिकता प्रदान करने का कार्य अभिसमया के द्वारा ही किया जाता है । इस दृष्टि से सभी देश के सविधानों में अभिसमया का अस्तित्व और उनका महत्त्व हाता है । किन्तु ब्रिटिश सविधान तो अलिखित ही है और जहाँ तक ब्रिटिश सविधान का सम्बन्ध है अभिसमय 'सविधान की आत्मा' ही है । ब्रिटिश सविधान में अभिसमयो का महत्त्व निम्न रूपों में उतलाया जा सकता है

(१) सविधान के विकास में सहायक—संवधानिक भाग पर इंग्लैण्ड ने अपनी यात्रा निरकुश राजतन्त्र के रूप में प्रारम्भ की थी किन्तु आज इंग्लैण्ड में लोकतन्त्रीय शासन व्यवस्था है । राजतन्त्र से लोकतन्त्र का यह रूप इंग्लैण्ड का यकायक ही प्राप्त नहीं हो गया है बल्कि इसके लिए उसने एक लम्बा रास्ता तय किया है । सविधान के इस विकास का कुछ श्रेय जहाँ मग्नाकार्टा, पिटी शन आफ राइटस और विल आफ राइटस जैसे कुछ अविचारपत्रों को दिया जा सकता है, वहाँ अधिकांश में राजतन्त्र का लोकतन्त्रीकरण परम्पराओं द्वारा ही हुआ है । सम्राट् मॉन्मण्डल की बैठक की अध्यक्षता नहीं करेगा, सम्राट लोक सदन के बहुमत दल के नेता को प्रधानमंत्री पद प्रदान करेगा और मॉन्मण्डल उसी समय तक अपने पद पर रहगा जब तक उस लोक सदन का विश्वास प्राप्त रहे आदि इसी श्रेणी की कुछ परम्पराएँ हैं । इस प्रकार राजतन्त्र से लोकतन्त्र की दिशा में सविधान का विकास अधिकांशतया परम्पराओं के कारण ही सम्भव हुआ है । डा० फाइनर ने कहा है, "राजतन्त्री सविधान को लोकतन्त्री सविधान का रूप देने में और

¹ Government is a cooperative function and rules of land alone cannot provide for common action

—Jennings *The Law and the Constitution* p 97

'These three branches of law all have the same ultimate sanction which is society's desire for peace and progress'

—C F Strong

सत्रहवीं शताब्दी से बीसवीं शताब्दी तक आने में ब्रिटेन के लोगो ने नये अनुच्छेद जोड़ना पसन्द नहीं किया, वे परम्पराओं के विकास पर निर्भर रहे।¹

(२) सत्रिधान को काय्यरूप प्रदान करना—परम्परा न केवल सविधान के विकास में महायक हुई है वरन उसे काय्यरूप भी प्रदान करती है। इंग्लण्ड में मन्नाट् कानूनी सम्प्रभु है तथा मन्त्रिमण्डल ससद व जनता राजनीतिक सम्प्रभु है। ऐसी स्थिति में विगुद्ध कानूनी दृष्टिकोण अपनाते पर शासन के विभिन्न पक्षों में विरोध उत्पन्न हो जायगा और अव्यवस्था फैल जायगी। अतः यह एक परम्परा है कि राजा मन्त्रिमण्डल के परामर्श को मानता है और इस परम्परा के कारण ही राजनीतिक सम्प्रभु तथा कानूनी सम्प्रभु में सामंजस्य बना हुआ है।

इसी प्रकार कुछ अन्य परम्पराएँ भी शासन के मुचार् सञ्चालन में बहुत अधिक सहायक हैं। इन परम्पराओं के कारण मन्त्रिमण्डल और शासन में सहयोग बना रहता है एक मन्त्रिमण्डल, ससद और शासन की अर्थ सभी मत्ताएँ अपनी अपनी सीमा में बनी रहती हैं। ब्रिटिश शासन व्यवस्था का मन्त्रिमन्त्रालय परम्पराओं पर ही निर्भर है और आग तथा जिक के शब्दा में कहा जा सकता है कि 'परम्पराएँ कानून के सूत्रे ढाँचे पर मास चढ़ाने का काम करती हैं, कानूनी सविधान को धार्यरूप देती हैं और उसे प्रगतिशील समाज की आवश्यकताओं व राजनीतिक विचारों के अनुकूल बनाये रखती हैं।'

(३) शासन व्यवस्था को श्रेष्ठतत् रूप प्रदान करना—परम्पराएँ न केवल सविधान की क्रियाचिती में महायक हैं, वरन वे सविधान तथा शासन को श्रेष्ठ रूप भी प्रदान करती हैं। उदाहरण के लिए, यह एक परम्परा है कि प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन होने चाहिए और इस परम्परा के कारण कानून निर्माण में जल्दबाजी की आशंका नहीं रहता। इसी प्रकार इस परम्परा से कि लाड सभा की उन बठों में, जिनमें वह न्यायालय के रूप में कार्य कर, कानूनी लॉटों को ही सम्मिलित होना चाहिए। इससे वाय वाय ठीक प्रकार में चलता रहता है और इस बात की आशंका नहीं रहती कि अनभिन्न सम्मेलन वाय वाय का मेल बना दे। ब्रिटेन में विधानी दत्ता की मन्त्रिमन्त्रालय अभिसमय पर ही आधारित है और इस कारण ही शासन दत्त अपनी सीमाओं में बना रहता है तथा विरोधी दत्त शासन वाय में रचनात्मक वाय

¹ In converting monarchical into a democratic constitution and in passing from the seventeenth to the twentieth century the British eschewed writing the new articles they prefer to rely on the growth and inheritance of customs that is conventions
—Dr Finer *Government of European Powers* p 50

² Conventions clothe the dry bones of law with flesh and make the legal constitution work and keep it abreast of social changing needs and political ideas
—Ogg & Zink *Modern Foreign Governments* p 29

देता है। ह्यूडर ने सभवतया इसी बात का लक्ष्य करते हुए कहा है कि, “अभिसमय अल्पसंख्यकों के अधिकारों की रक्षा करते हैं।”¹

प्रश्न

- १ सविधान के अभिसमय से आप क्या समझते हैं ? अभिसमयों के पीछे कौनसी अनुशक्ति है ? उदाहरण सहित समझाइए।
(पटना, १९६१, मगध १९६४ बिहार, १९६५)
- २ अभिसमय और विधि में क्या अंतर ? अभिसमयों का पालन क्यों होता है ?
- ३ सवधानिक परम्पराओं से आप क्या समझते हैं ? ब्रिटिश सविधान से उदाहरण देते हुए उनका महत्त्व समझाइए।
- ४ आप सविधान के अभिसमयों में क्या समझते हैं ? उनका वर्गीकरण कीजिए और ब्रिटिश सविधान में उनका महत्त्व समझाइए। (आगरा, १९६६)
- ५ ‘सविधान के अभिसमय’ क्या माने जाते हैं ? इंग्लण्ड और अमेरिका के सविधानों से उदाहरण देकर अभिसमयों का महत्त्व समझाइए।
(आगरा, १९६४)
- ६ सविधान के अभिसमय क्या हैं ? ये किस प्रकार क्रियायित होते हैं ?
(आगरा १९६७)

¹ ‘They provide safeguard for minority rights’

4

सम्राट और राजमुकुट

(KING AND THE CROWN)

“यदि सम्राट राज्य के पोत की प्रेरक शक्ति नहीं है, तो भी वह उस पोत का मस्तूल अवश्य है जिस पर पाल लटका हुआ है और इस प्रकार वह उस पोत का न केवल लाभदायक वरन् अत्यन्त आवश्यक अंग है।”¹

—लावेल

कार्यपालिका का औपचारिक प्रधान—सम्राट

ब्रिटेन में ससदीय शासन व्यवस्था है और ससदीय शासन प्रणाली की यह विशेषता होती है कि इसमें कार्यपालिका के दो प्रधान होते हैं औपचारिक प्रधान और वास्तविक प्रधान। देश की शासन सत्ता कार्यपालिका के वास्तविक प्रधान के हाथ में होती है किन्तु वास्तविक प्रधान राज्य का अध्यक्ष नहीं होता। इसके विपरीत राज्य का अध्यक्ष केवल नाममात्र का ही प्रधान होता है और उसके हाथ में कोई वास्तविक शक्ति नहीं होती। इसलिए उस कार्यपालिका का औपचारिक प्रधान कहते हैं। इंग्लण्ड में ससदीय प्रणाली की यह विशेषता विद्यमान है। सम्राट ब्रिटिश कार्यपालिका का औपचारिक प्रधान है किन्तु उसके पास वास्तविक शक्तियाँ नहीं हैं। वास्तविक शक्तियों का प्रयोग प्रधानमंत्री और कैबिनेट के द्वारा किया जाता है, जिस सद्धान्तिक रूप में गौण स्थिति प्राप्त है।

इंग्लण्ड में सम्राट पद अत्यन्त प्राचीन है और इतिहास के विभिन्न चरणों में हुए सर्वधानिक विकास से सम्राट की स्थिति में जितना परिवर्तन हुआ, उतना अन्य किसी पद में नहीं हुआ है।

¹ If the king is no longer the motive power of the ship of the state it is the spur on which the sail is bent and as such it is not only a useful but an essential part of the vessel

—Lovell, *The Government of England* (1914) Vol I p 26

सम्राट और राजमुकुट (King and Crown)

सम्राट वह व्यक्ति होता है जो एक विशेष समय पर ब्रिटिश राज्य के प्रमुख पद पर आसीन होता है। राजमुकुट राज्यशक्ति का वह प्रतीक है जिसे सम्राट अपने सिर पर धारण करता है। प्राचीनकाल से इस प्रकार की प्रथा चली आ रही है कि सम्राट पदधारी व्यक्ति द्वारा विधिवत समारोह के बाद जब राजमुकुट धारण कर लिया जाता था तभी से उसे शासन की समस्त शक्तिया प्राप्त होती थी। इस प्रकार राजमुकुट राजशक्ति का प्रतीक था। किन्तु प्राचीनकाल में सम्राट और राजमुकुट के इस भेद का कोई महत्त्व नहीं था क्योंकि सम्राट राजमुकुट था और राजमुकुट सम्राट। किन्तु वर्तमान समय में जबकि ब्रिटेन में वास्तविकता की दृष्टि से राजतन्त्र के स्थान पर लोकतन्त्र की स्थापना हो गई है, सम्राट और राजमुकुट का भेद निश्चित रूप से बहुत अधिक महत्त्वपूर्ण हो गया है और इसके बिना ब्रिटिश संविधान का यथाथ ज्ञान प्राप्त नहीं किया जा सकता। ग्लैडस्टन के शब्दों में कहा जा सकता है कि, "अंग्रेजी संविधान के साहित्य में अनेक सूक्ष्म भेद हैं, पर उनमें से उतना अधिक महत्त्वपूर्ण कोई नहीं है, जितना महत्त्वपूर्ण सम्राट व राजमुकुट का भेद है।"¹

सम्राट व राजमुकुट के भेद का महत्त्व

शासन पथ पर ब्रिटेन ने अपनी यात्रा एक निरंकुश राजतन्त्र के रूप में प्रारम्भ की थी, किन्तु ब्रिटेन में आज लोकतन्त्र है। राजतन्त्र से लोकतन्त्र की दिशा में ब्रिटिश संविधान का जो विकास हुआ उसका सीधा-सादा रूप यह है कि व्यक्ति रूप में राजा को जो शक्तिया प्राप्त थी व अब संस्था रूप में राजमुकुट को प्राप्त हो गई है। इस प्रकार राजा और राजमुकुट का भेद जान लेने के आधार पर ब्रिटिश संविधान का समस्त विकास समझा जा सकता है।

न केवल ब्रिटिश संविधान के विकास वरन् ब्रिटिश शासन व्यवस्था के वास्तविक स्वरूप को भी राजा और राजमुकुट के भेद के आधार पर ही जाना जा सकता है। सद्भावितक दृष्टि से ब्रिटेन में आज भी निरंकुश राजतन्त्र है क्योंकि नानून निर्माण, प्रशासन और न्यायिक क्षेत्र का कोई भी ऐसा कार्य नहीं है जो सम्राट द्वारा न किया जा सकता हो। लेकिन ब्रिटेन में वर्धमानिक सत्य राजनीतिक असत्य होता है और सद्धान्तिक रूप में राजा की जो शक्तियाँ हैं व्यवहार में उन शक्तियों का प्रयोग स्वयं राजा द्वारा नहीं वरन् राजमुकुट द्वारा किया जाता है।

राजमुकुट क्या है ?

शाब्दिक अर्थ में, राजमुकुट राजमत्ता का वह प्रतीक है जिसमें सम्राट राजपद

¹ There are many subtle distinctions in the vernacular of the British Government but none so vital as the distinction between the King and the Crown
—Gladstone

ग्रहण करने के समय अपने मस्तक पर धारण करना है। किन्तु वर्तमान समय में राजमुकुट ने एक मवधानिक अंग भी प्राप्त कर लिया है। इस मवधानिक अंग में राजमुकुट एक सस्था है जिसमें व्यक्ति रूप में सम्राट, कैबिनेट, लोकमेवार्ण और वे सभी हैं जिनके द्वारा प्रशासनिक सत्ता का उपभोग किया जाता है। प्रो० मुनरो ने इसे 'एक कृत्रिम या विधि व्यक्ति कहा है जो न तो कभी शरीर धारण करता है और न कभी मरता ही है।' सर सिडनी लो ने राजमुकुट को 'सुविधाजनक क्रियाशील उपकल्पना' कहा है और प्रो० आग राजमुकुट की व्याख्या करते हुए कहते हैं कि, "राजमुकुट सर्वोच्च कायपालिका तथा शासन में नीति निर्माण की सस्था है जिसका अंग है राजा, मंत्रियों तथा ससद का सम्मिश्रण। यह वह सस्था है जिसको राजा की समस्त शक्तिया तथा विशेषाधिकार धीरे धीरे हस्तांतरित कर दिये गये हैं।"¹

वस्तुतः राजमुकुट का तात्पर्य सम्पूर्ण सरकार स है।

सम्राट और राजमुकुट में भेद

सम्राट और राजमुकुट में कुछ अत्यन्त महत्वपूर्ण भेद हैं जो इस प्रकार हैं

(१) सम्राट एक व्यक्ति है, राजमुकुट एक सस्था—सम्राट एक व्यक्ति होता है जो एक विशेष समय पर राजपद पर आसीन होता है। इसके विपरीत, राजमुकुट एक सस्था है, यह शासनसत्ता का पतीक है जिसे विधायी, प्रशासनिक और यायिक तीनों ही प्रकार की शक्तिया प्राप्त हैं। एक सस्था रूप में 'राजमुकुट' के स्वरूप को स्पष्ट करते हुए आग और जिक लिखत हैं, "सस्थागत राजा केवल एक प्रकार की कल्पना है जो कि सम्प्रभु, मंत्रिगण और ससद को वास्तविक सर्वोच्च सत्ता के विलक्षण सगम के पीछे निहित है। हम सत्ता के इसी कुछ कुछ दुबोध सम्मिश्रण को राजमुकुट कहते हैं।"²

(२) सम्राट जस्थायी है राजमुकुट स्थायी—सम्राट व्यक्ति होने के नाते जन्म लेता है और मरता है। मानव होने के नाते उसके साथ मानव जीवन की समस्त क्रियाएँ लगी हुई हैं। उसे सिंहासन च्युत किया जा सकता है और वह स्वयं

¹ The Crown is an artificial or juristic person it is not incarnate and it never dies
—Munro

² The Crown is a convenient working hypothesis

—Sir Sydney Low

³ It is the supreme executive and policy-framing agency in the government which means a wholesome combination of sovereign ministers and parliament It is the institution to which substantially all prerogatives and powers once belonging to the King in person have gradually been transferred
—Ogg

⁴ The institutional king is only a sort of fiction standing back of the actual supreme authority embodied in a subtle association of sovereign ministers and parliament This somewhat intangible synthesis of authority is what we call the Crown

भी सिंहासन का त्याग कर सकता है। इमने विपरीत राजमुकुट जो एक सत्था है न कभी जन्म ग्रहण करती है और न ही कभी उसकी मृत्यु होती है। ब्रिटिश कानून के प्रसिद्ध व्याख्याता ब्लैकस्टोन ने इसे व्यक्त करते हुए कहा है, हेनरी एडवर्ड तथा जाज की मृत्यु हो सकती है लेकिन सम्राट सदैव ही जीवित रहते हैं।¹ उसका अभिप्राय यह था कि एक विशेष समय पर सम्राट पद पर आसीन व्यक्ति की मृत्यु निश्चित है, परन्तु सम्राट का पद, जिस राजमुकुट कहा जाता है, अमर है। इसी अभिप्राय को व्यक्त करने के लिए इंग्लण्ड में यह लोकोक्ति भी प्रसिद्ध है कि 'सम्राट मरत है, सम्राट चिरजीव हो' (The king is dead, long live the king)।

(३) सम्राट वैयक्तिक है राजमुकुट सामूहिक—सम्राट और राजमुकुट में एक अर्थ अन्तर व्यक्तित्वता और सामूहिकता का है। सम्राट का रूप व्यक्तिक है, राजमुकुट का रूप सामूहिक। राजमुकुट की शक्तियाँ का प्रयोग एक व्यक्ति द्वारा न होकर अनेक व्यक्तियों द्वारा होता है। अतः राजमुकुट का रूप सामूहिक है तथा शक्ति का प्रयोग करने वाले इस समूह में सदस्य मंत्रिमण्डल व लोकसेवा के सदस्य सम्मिलित हैं। वेड और फिलिप्स ने राजमुकुट के सामूहिक स्वरूप को स्पष्ट करते हुए लिखा है, "राजमुकुट शब्द से शासन की सम्पूर्ण शक्ति के योग का बोध होता है और वह कामपालिका का पर्यायवाची है। राजमुकुट की कुछ शक्तियों के प्रयोग में राजा से व्यक्तिगत विवेक से काम लेने के लिए कहा जा सकता है, कुछ का प्रयोग राजा मंत्रियों के पूरा दायित्व पर करता है क्योंकि कानूनों पर आधारित अधिकांश शक्तियाँ मंत्रियों को ही प्राप्त हैं और यद्यपि उनका प्रयोग राजा के नाम पर किया जाता है तथापि मंत्रिगण ही सरकारी तौर पर उसका वास्तविक प्रयोग करते हैं।"

(४) वास्तविक प्रशासन में सम्राट शक्तिहीन है, राजमुकुट सबशक्तिशाली—भूतकाल में सम्राट वास्तविक प्रशासन में सर्वाधिक शक्तिशाली था किन्तु प्रजातन्त्र की दिशा में सवधानिक विकास के साथ साथ सम्राट की शक्तियाँ का ह्रास होता गया और सम्राट के हाथ से शासन की शक्ति निकलकर मंत्रिमण्डल तथा सदस्य को प्राप्त होती रही। वर्तमान समय में वास्तविक प्रशासन में सम्राट को कोई शक्ति प्राप्त नहीं है। किन्तु राजमुकुट एक सत्था है, जिसमें सम्राट के अतिरिक्त मंत्रिमण्डल

1 "Henry Edward or George may die, but the king survives them all
—Blackstone

2 'The term Crown' represents the sum total of Government powers and is synonymous with the executive. In the exercise of some of the powers of the Crown the king may be called upon to exercise a personal discretion others are exercised by the king on the sole responsibility of ministers for the majority of the statutory powers are conferred upon ministers as such and are exercised by them in their official capacity though they are none the less exercised on behalf of the Crown

—Wade and Philips Constitutional Law, p 172

और समद भी सम्मिलित है। अतः व्यक्ति रूप में सम्राट के हाथ से शक्तियाँ निकल कर राजमुकुट सभ्या को प्राप्त होती रही है और आज राजमुकुट सबशक्तिसाली है। ब्रिटेन में यह कहावन प्रचलित है कि, 'जैसे जैसे प्रजातंत्र का विकास होता है, राजमुकुट का शक्ति बढती जाती है' (As democracy grows, Crown becomes stronger) विरोधाभास प्रतीत होने पर भी यह नितात सत्य है।

सम्राट के उत्तराधिकार के नियम

सम्राट के उत्तराधिकार के सम्बन्ध में यही नियम प्रचलित है कि सम्राट अथवा साम्राज्ञी का ज्येष्ठ पुत्र अथवा पुत्री सिंहासनाधिकारी हो, किन्तु यदि किसी राजा का पुत्र हो ही नहीं या राजा को किसी कारण पदच्युत कर दिया गया हो, तो उसके उत्तराधिकार की व्यवस्था ससद करती है। उदाहरण के लिए, सन १६८६ में स्टुअर्ट वंश के राजा जेम्स द्वितीय के इंग्लैण्ड छोड़ देन पर ब्रिटिश ससद ने ही विलियम और मेरी को राजा और रानी बनाया और सन १७०१ में रानी ऐन के कोई सत्ता न हाने के कारण ससद ने उत्तराधिकार नियम पारित कर हैनोवर वंश के राजा जॉर्ज प्रथम को सम्राट का पद प्रदात किया। वर्तमान समय में सम्राट के उत्तराधिकार नियम 'सन १७०१ के उत्तराधिकार नियम' (Act of Settlement) द्वारा ही निर्धारित किये जाते हैं। ससद को इन नियमों में परिवर्तन करने का अधिकार है। सन १९३१ के वेस्टमिनिस्टर अधिनियम पारित हो जाने से अब यह अनिवाय हो गया है कि राजा के उत्तराधिकार नियमों, पद और उपाधि आदि में कोई परिवर्तन करते समय ब्रिटिश ससद अधिराज्यों के विधानमण्डल की भी स्वीकृति प्राप्त करे। राजा के अस्वस्थ हो जाने या राजा के अल्पवयस्कता की स्थिति में ससद संरक्षक की नियुक्ति करती है। सामान्य प्रथा यह है कि राजा को निकटतम उत्तराधिकारी ही संरक्षक बनाया जाता है। वर्तमान समय में राजसिंहासन को रानी एलिजाबेथ द्वितीय मुशोभित कर रही है।

राजमुकुट की शक्तियाँ (सिद्धात रूप में सम्राट की शक्तियाँ)

सिद्धात रूप में ब्रिटिश सम्राट को अत्यंत व्यापक शक्तिया प्राप्त हैं। कानून के अनुसार वह व्यवस्थापिका का अविभाज्य जग प्रशासन का अध्यक्ष तथा इंग्लैण्ड, वेल्स, उत्तरी आयरलैण्ड और स्कॉटलैण्ड में गायपालिका का प्रधान है। वह समस्त सभ्य शक्तिया का नियन्ता और चर्च का अध्यक्ष भी है। उसे ब्रिटिश राज्य का मानवीकृत रूप कहना अनुचित न होगा। सम्राट की शक्तियों का अध्ययन करने के पूर्व हमारे द्वारा उनकी शक्तिया के स्रोत जान लिय जाने चाहिए।

सम्राट की शक्तियों के स्रोत—सम्राट की शक्तियों का विकास दो स्रोतों से हुआ है राजकीय विशेषाधिकार (Prerogatives) और ससदीय अधिनियम।

राजकीय विशेषाधिकार—ससद के उदय के पूर्व समस्त शक्तियाँ सम्राट के ही हाथों में व्यक्तिगत रूप में निहित थीं। बाद में जब ससद का विकास हुआ और रानी-दान वह सम्राट की शक्तियों को अपने हाथों लेती गयी, तो सम्राट की शक्ति

(३) राज्य के सभी उच्च अधिकारी और जल, यल तथा नभ सेवा व समस्त पदाधिकारी राजमुकुट के द्वारा ही नियुक्त किये जाते हैं।

(४) ग्रेट ब्रिटेन के अय देशों व साथ सम्बन्ध, औपनिवेशिक राज्य तथा अधीनस्थ प्रदेशों का शासन आदि काय राजमुकुट द्वारा ही निर्धारित और सम्पादित किये जाते हैं।

(५) राजमुकुट ही राजदूता और वाणिज्य दूता की नियुक्ति करता है।

(६) युद्ध की घोषणा तथा संधि वार्ता भी राजमुकुट के अधिकार के अन्तर्गत ही आते हैं।

(७) राजमुकुट के द्वारा अपराधियों को क्षमा प्रदान करने या उनके दण्ड को कम करने का काय किया जा सकता है।

(८) स्थानीय स्वशासन की देखभाल भी राजमुकुट के द्वारा ही की जाती है, क्योंकि इंग्लैण्ड में स्थानीय स्वशासन के द्रीय सरकार के अधिकार में ही है।

(९) राजमुकुट राष्ट्रीय कोष का नियन्त्रण व संचालन करता है। राष्ट्रीय बजट भी राजमुकुट की ओर से ही प्रस्तुत किया जाता है और वही बजट की घन राशि को कायरूप में लाता है।

(१०) मंत्रिमण व्यक्तित्व या सामूहिक रूप में जो भी काय करते हैं, वे सब राजमुकुट के नाम से ही किये जाते हैं।

इस प्रकार कायपालिका क्षेत्र में राजमुकुट की कायपालिका शक्तियाँ अत्यन्त व्यापक हैं। आग राजमुकुट की कायपालिका शक्तियों की तुलना अमरीकी राष्ट्रपति से करते हुए लिखते हैं कि, "ठीक उसी प्रकार से जिस प्रकार संयुक्त राज्य का राष्ट्रपति राष्ट्रीय प्रशासन की व्यापक शाखाओं का संचालन करता है ब्रिटेन में राजमुकुट के नाम से प्रसिद्ध सामूहिक शक्ति अपनी देखभाल व नियन्त्रण में राष्ट्रीय कानूनों को लागू करती है, राष्ट्रीय कर वसूल करती है और राष्ट्रीय व्यय का प्रबंध तथा अनेक ऐसे काय करती है, जिनका करना देश का शासन प्रबंध चलाने के लिए आवश्यक है।"

व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ—राजमुकुट को व्यवस्थापन सम्बन्धी अनेक शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। ब्रिटेन में कानून निर्माण की शक्ति 'संसद राजा' (King and Parliament) को प्राप्त है। इस प्रकार राजमुकुट के द्वारा संसद के साथ मिलकर व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियों का उपभाग किया जाता है। इस सम्बन्ध में राजमुकुट की शक्तियाँ निम्न प्रकार हैं

(१) संसद व दोनों सदनों में स द्वितीय सदन (लाइ सभा) के निर्माण व सम्बन्ध में राजमुकुट का शक्ति प्राप्त है। राजमुकुट को पीयर बनाने का अधिकार प्राप्त है। राजा के द्वारा जिन लोगों का पीयर बनाया जाता है, केवल वे ही लाइ सभा में सदस्य होते हैं। लोक सदन के चुनाव की तिथि भी लाइ सभा के द्वारा ही घोषित की जाती है।

(२) राजमुकुट मसद के दोना सदनों का अधिवेशन बुलाता और स्थगित करता है। लाड सभा तो एक स्थायी सदन है लेकिन राजमुकुट लोक मदन का विघटित कर सकता है।

(३) मसद व प्रारम्भ म सम्राट भाषण दता है जिसम देश की नीति पर प्रकाश डाला जाता है। वास्तविकता यह है कि सम्राट का भाषण उसके मंत्रिया द्वारा ही तयार किया जाता है और राजा इसमे किसी भी प्रकार का परिवर्तन नहीं कर सकता है।

(४) कोई भी विधेयक उम समय तक कानून का रूप नहीं ले सकता जब तक कि उस पर सम्राट के हस्ताक्षर न हो गये हों।

(५) राजमुकुट का अतिराज्या के सम्बन्ध म घोषणाएँ करन व अध्यादेश जारी करन का अधिकार है।

(६) पिछले कुछ वर्षों से राजमुकुट को व्यवस्थापन क्षेत्र मे एक और शक्ति प्राप्त हो गया है और वह है परिषद आदेश (Orders in Council) जारी करन की शक्ति। वर्तमान समय म व्यवस्थापन काय इतना अधिक बढ गया है कि मसद समस्त काय नहीं कर पाती। परिणामस्वरूप अनेक विधेयका के सम्बन्ध मे वह केवल मोठी रूपरेखा पारित कर दती है और मूकम वाता की पूर्ति करना वह राजमुकुट पर छोड देती है, जिमे वह मंत्रिया और प्रशासनिक विभागों के माध्यम म करता है। ये ही परिषद आदेश हैं और इन्हें राजमुकुट के नाम से ही जारी किया जाता है।

'याय सम्बन्धी शक्तियाँ—सम्राट का 'याय का स्रोत' (Fountain of Justice) कहा जाता है और न्यायिक क्षेत्र म भी उमे कुछ शक्तिया प्राप्त हैं। ब्रिटन के सभी 'यायालय सम्राट के न्यायालय कहलाते हैं। सम्राट ही 'यायाधीशों की नियुक्ति करता है तथा मसद की प्राथता पर उहे उनसे पद से भी हटा सकता है। वह अपराधियों के दण्ड को कम कर सकता या उहे क्षमा प्रदान कर सकता है। उपनिवेश व अधिराज्यों की अन्तिम अपीलें राजमुकुट ही सुनता है।

धार्मिक क्षेत्र मे शक्तियाँ—सम्राट को धार्मिक क्षेत्र मे भी कुछ शक्तिया प्राप्त हैं। इंग्लण्ड मे ऐंग्लिकन चर्च है और रानी ऐलिजाबथ के समय से ही सम्राट उसका प्रमुख है। वह चर्च के समस्त अधिकारिया जस आर्कबिशप (Archbishop), बिशप (Bishop) डीन (Dean) और कन्नन (Canon) की नियुक्ति करता है। सम्राट कण्टनवरी और याक के धार्मिक सम्मेलन बुलाता है और इन सम्मेलनों द्वारा पारित नियमों पर सम्राट के हस्ताक्षर उसी प्रकार आवश्यक हैं, जिस प्रकार मसद द्वारा पारित विधेयका पर उसके हस्ताक्षर जरूरी हैं। सन् १९१९ से चर्च के प्रबन्ध के लिए 'नेशनल असेम्बली' (National Assembly) नामक सत्था की स्थापना हो गयी और इस सभा द्वारा पारित नियमों पर भी राजमुकुट की अन्तिम स्वीकृति आवश्यक है। सम्राट ब्रिटिश चर्च की ही भांति स्काटलण्ड के 'प्रिस्बिटरियन चर्च'

का भी सर्वोच्च प्रमुख है। धार्मिक क्षेत्र में सम्राट की इस स्थिति के कारण ही उन्हें 'धर्मरक्षक' कहा जाता है।

सम्मान का स्रोत—राजमुकुट को अधिभार प्राप्त है कि वह ब्रिटिश नागरिकों को सम्मानसूचक उपाधियाँ प्रदान कर सके। इस प्रकार की उपाधियाँ में ड्यूक, बॅरन, अल, नाइट तथा लाड की उपाधियाँ प्रमुख हैं।

सम्राट की वास्तविक स्थिति (सम्राट राज करता है, शासन नहीं)

सद्वाचिक दृष्टि में सम्राट की जिन शक्तियों का उल्लेख किया गया है व्यवहार में उन शक्तियों का प्रयोग सम्राट द्वारा नहीं बरन केबिनेट द्वारा ही किया जाता है। सम्राट तो कायपालिका का औपचारिक प्रधान है, जो राज्य करता है शासन नहीं। ब्रिटेन में ससदीय शासन व्यवस्था है और इस कारण प्रत्येक सावजनिक कार्य के लिए मंत्रिगण ससद के प्रति उत्तरदायी होते हैं। यह नितांत स्वाभाविक है कि शक्ति और उत्तरदायित्व साथ साथ चलते हैं अतः वास्तविक रूप में शासन की शक्तियाँ का प्रयोग भी मंत्रिगणों के द्वारा ही किया जाता है, सम्राट द्वारा नहीं। सम्राट की शक्तियों का वर्णन करते हुए फाइनेर ठीक ही कहता है कि, 'यह विशाल, गगनचुम्बी तथा वृंभवपुष्प अट्टालिका है जिसके अंदर राजनीतिक शक्ति का एक शून्य स्थान है।'¹

ट्यूडर काल तक सम्राट का पद वास्तव में शक्ति और प्रभाव का पद था। महारानी एलिजाबेथ प्रथम एक शक्तिशाली शासिका थी किन्तु उनके बाद से ही सम्राट पद की शक्तियाँ कम होनी प्रारम्भ हो गयीं। सत्रहवीं सदी में असीमित राजतन्त्र और मर्यादित राजतन्त्र के समर्थकों के बीच जा सधप हुआ उसके परिणाम सम्राट पद के लिए घातक हुए। सन् १६४९ में सम्राट पद को समाप्त करके गणतन्त्र की स्थापना की गई। यद्यपि यह गणतन्त्र ११ वर्ष ही चला और १६६० में सम्राट पद को पुनर्जीवित कर चार्ल्स द्वितीय को सम्राट बना दिया गया, किन्तु इसके साथ सम्राट पद की शक्तियाँ पुनर्जीवित न हो सकीं। अब 'सम्राट प्रशासन में छायामात्र ही रह गया और वास्तविकता ससद के हाथ में पहुँच गई। १६८८ की गौरवपूर्ण क्रान्ति ने सम्राट पद की शक्तियाँ सदैव के लिए कम कर दी और सम्राट पर ससद की सर्वोच्चता स्थापित हो गई। इसके बाद जैसे-जैसे केबिनेट का विकास होता गया, उसे वैसे-वैसे दैनिक प्रशासन में भी सम्राट पद का महत्त्व कम होता गया। सम्राट की शक्तियों के ह्रास में हैनोवर वंश ने बहुत योग दिया। हैनोवर वंश के प्रथम दो राजा (जाज प्रथम और जाज द्वितीय) ने तो अंग्रेजी भाषा से परिचित थे और न ब्रिटिश राजनीति में उनकी कोई रुचि थी। अतः उनके द्वारा मंत्रिमण्डल की बैठक की अध्यक्षता नहीं की जाने पर प्रधानमंत्री के पद का विकास हुआ। जाज

¹ 'It is a vast sky flying figure of splendour with a political power vacuum inside
—H Finer'

तृतीय ने राजपद की शक्तियाँ को पुनर्जीवित करने की अथक चेष्टा की किंतु वे इसमें सफल नहीं हुए। अब प्रधानमंत्री तथा कैबिनेट के सदस्यों की नियुक्ति और पदच्युति के सम्बन्ध में निश्चित परम्पराएँ स्थापित हो गयीं और सम्राट इस सम्बन्ध में अपने विवेक का प्रयोग नहीं कर सकता था। सन १८३४ में विलियम चतुर्थ ने संसद में बहुमत रहते हुए मेलबोर्न मंत्रिमण्डल को पदच्युत करने का प्रयत्न किया था, किंतु वह इसमें सफल नहीं हुआ। समस्त अनिच्छा के बावजूद १८३३ में सम्राट को प्रथम सुधार अधिनियम पर अपनी स्वीकृति देनी पड़ी और रानी विक्टोरिया (१८३७-१९०१) तक सम्राट का पद पूणतया मर्यादित शक्तियों का पद बन गया। १९३६ में जब सम्राट एडवर्ड अष्टम को श्रीमती सिम्पसन से विवाह करने के लिए राजसिंहासन छोड़ना पड़ा तो यह बात नितान्त स्पष्ट हो गई कि विवाह जसी व्यक्तिगत बात में भी सम्राट स्वतंत्र नहीं है और उसे अपने मंत्रियों की इच्छा के सम्मुख झुकना पड़ता है।

वर्तमान समय में सम्राट शासन का औपचारिक प्रधान है तथा उसके अधिकार नाममात्र के हैं। प्रधानमंत्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में निश्चित परम्पराएँ हैं और वह लोक सदन के बहुमत दल के नेता को प्रधानमंत्री पद प्रदान करने के लिए बाध्य है। कैबिनेट के अन्य सदस्यों की नियुक्ति में प्रधानमंत्री की इच्छा सर्वोपरि होती है। प्रशासनिक अधिकारी वर्ग की नियुक्ति लोक सेवा आयोगों द्वारा की जाती है और इसमें सम्राट की इच्छा का कोई महत्त्व नहीं है। सम्राट की व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियों का विषय में भी यही स्थिति है। संसद के दोनों सदन का अधिवेशन बुलाने और स्थापित करने का कार्य निश्चित परम्पराओं और प्रधानमंत्री की मंत्रणा के आधार पर किया जाता है। जहाँ तक लोक सदन को विघटित करने की शक्ति का सम्बन्ध है सम्राट इस शक्ति का प्रयोग प्रधानमंत्री की मंत्रणा के आधार पर ही कर सकते हैं। संसद में सम्राट के द्वारा जो भाषण पढ़ा जाता है, वह मंत्रिमण्डल के द्वारा ही तैयार किया हुआ होता है और सम्राट इसमें कोई परिवर्तन नहीं कर सकते। यद्यपि सद्भाषित रूप में सम्राट की स्वीकृति के बिना कोई विधेयक कानून नहीं बन सकता किन्तु व्यवहार में सम्राट किसी विधेयक को अस्वीकृत नहीं कर सकता है। निषेधाधिकार इस दृष्टि से अब एक मत प्रथा है कि पिछले २५० वर्षों में इसका कभी प्रयोग नहीं किया गया है। यदि सम्राट कभी निषेधाधिकार के प्रयोग का दुस्साहस करे तो यह सम्राट पद की समाप्ति के लिए वातावरण तैयार करना ही होगा।

सम्राट की अन्य शक्तियों के सम्बन्ध में भी यही सत्य है। सम्राट का न्याय का स्रोत समन्वय जाता है किन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि वह दस की याचिका कायदाही में कोई हस्तक्षेप कर सकता है। सन १७०१ के 'उत्तराधिकार अधिनियम' के अनुसार याचिका सदाचार पर्यन्त अपने पद पर काय करत हैं और सम्राट उन्हें पदच्युत नहीं कर सकता। सम्राट अपराधियों को क्षमा प्रदान करने की शक्ति

का प्रयोग भी गृहमंत्री के परामर्श के आदेश पर ही कर सकता है। राजा को सम्मान का शोष कहा जाता है किन्तु उपाधियाँ वितरित करने का कार्य वह अपने ही विवेक के आधार पर नहीं कर सकता। पिछले या लाइ चानन के सम्बन्ध में उसे प्रधानमंत्री के परामर्श के अनुसार ही कार्य करना होता है और अन्य उपाधियाँ प्रदान करने के सम्बन्ध में भी स्थिति यही है। इस प्रकार यह नितांत स्पष्ट है कि राजा के अधिकार शून्यवत् हैं, वे औपचारिक हैं, वास्तविक नहीं। सैद्धांतिक रूप में सम्राट के जा भी अधिकार बतलाये जाते हैं, व्यवहार में उनका प्रयोग प्रधानमंत्री और अन्य मंत्रियों के द्वारा ही किया जाता है और वे ही इसके लिए उत्तरदायी भी होते हैं। भूतपूर्व ब्रिटिश प्रधानमंत्री स्टैंडन ने इसी तथ्य को इन शब्दों में कहा है, 'राज्याभिषेक से मृत्युपय तक राजा के जीवन में कोई क्षण ऐसा नहीं होता, जबकि किसी सावजनिक कार्य के लिए वह ब्रिटिश संसद के प्रति उत्तरदायी न हो, और राजमुकुट की शक्तियों का कोई ऐसा प्रयोग नहीं हो सकता, जिसके लिए वह किसी मंत्री को उत्तरदायी होने के लिए तैयार न पा सके।'

सम्राट कोई त्रुटि नहीं कर सकता

(The King can do no Wrong)

वर्तमान समय में शासन व्यवस्था में अतर्गत सम्राट की वास्तविक स्थिति को स्पष्ट करने के लिए एक शब्दावली का प्रयोग किया जाता है और वह है 'सम्राट कोई त्रुटि नहीं कर सकता'। सांख्यिक दृष्टि से इसका अर्थ यह है कि सम्राट जो कुछ भी करता है, ठीक ही करता है और उसके किसी भी कार्य में कोई त्रुटि नहीं होती। किन्तु सम्राट के सम्बन्ध में प्रचलित इस कहावत का सावधानिक महत्त्व भी है जिसे निम्न रूपों में समझा जा सकता है

(१) सम्राट कानून से ऊपर है—सम्राट कोई त्रुटि नहीं कर सकता'। अतः स्वाभाविक रूप से वह कानून से परे होता है और उसके विरुद्ध कोई कानूनी कार्य वाही नहीं की जा सकती। ब्रिटिश सम्राट न्यायालय के क्षेत्राधिकार से मुक्त है और उसके विरुद्ध किसी भी न्यायालय में दीवानी या फौजदारी अभियोग नहीं चलाया जा सकता। कानून की दृष्टि में राजा कभी अपराधी नहीं होता। डायरी के अनुसार, "सम्राट प्रधानमंत्री को गोली मार दे, तो भी इंग्लैण्ड में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है जिसके अनुसार उसके विरुद्ध कार्यवाही की जा सके।"

(२) सम्राट स्वविवेक से नहीं चलने केबीनेट के परामर्श से कार्य करता है, अतः उसके कार्यों के लिए केबीनेट ही उत्तरदायी है—सम्राट कोई भी कार्य स्वविवेक से नहीं करता, उसके द्वारा अपने सभी कार्य केबीनेट के परामर्श से ही किये जाते हैं। काटन के शब्दों में 'राजमुकुट की शक्तियों का उसी प्रकार से प्रयोग किया जाता है, जिस प्रकार से संसद के समर्थन के आधार पर केबीनेट उनका प्रयोग करना चाहती है।' स्वाभाविक रूप से सम्राट का नाम से किये गये कार्यों के लिए सामूहिक रूप से केबीनेट या व्यक्तिगत रूप से सम्बन्धित मंत्री ही

उत्तरदायी है, स्वयं सम्राट नहीं। लार्ड ईशर (Lord Esher) ने इस स्थिति की ओर लक्ष्य करते हुए कहा है कि, "राजा के बहुत से विशेषाधिकार हैं पर जब उनको काय रूप में परिणित किया जाता है तब केवल ससद के प्रति उत्तरदायी मंत्री के परामश पर उनका प्रयोग हो सकता है।"¹ आगे वे लिखत हैं कि, "मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व राजतंत्र का संरक्षक है। इसके अभाव में राजतंत्र राजनीतिक झगड़ों की आधियो तथा राजनीतिक तूफानों के बीच अधिक समय तक नहीं ठहर सकता है।"² इसी प्रकार लार्ड अर्स्किन (Lord Erskine) का इस सम्बन्ध में विचार है कि, राजा ऐसा कोई अन्तःकरण नहीं रख सकता, जो उत्तरदायी नागरिकों की घरोर न हो। सभी व्यक्तियों में दोष हो सकते हैं परन्तु हमारे शासन की बुद्धिमत्ता उन दोषों को राजा से दूर रखती है। वह कोई भी काय विना परामश के नहीं कर सकता और जो क्रुद्ध किया गया है, उसकी स्वीकृति पदाह्वद व्यक्ति देता है, चाहे वह काय किसी भी स्त्रोत से प्रारम्भ हुआ हो।"

इस प्रकार राजा का भी काय स्वविवेक का आधार पर नहीं करता और इस कारण उससे कोई नुटि हान की आशंका नहीं है। ज्ञात जाता है कि एक बार चार्ल्स द्वितीय के शयन कक्ष के द्वार पर एक दरवागी ने निम्न पक्तियाँ लिख दी थीं

यहाँ सोते हैं सम्राट हमारे अधिराज
विद्वेष नहीं करता जिनकी बातों का कोई।
कभी हम जवली की बात नहीं कहते हैं,
और न करते हैं बुद्धि की बात ही कोई ॥"

इन पक्तियों को पढ़कर राजा चार्ल्स ने कहा था, 'यह नितांत सत्य है क्योंकि राजा की बातें तो अपनी होती हैं, उसके काय उसके मंत्रियों के होते हैं।'³

(३) अवधानिक काय के लिए किसी को सम्राट के नाम पर उक्त नहीं मिल सकती है—उपरोक्त सूत्र एक और सिद्धांत का प्रतिपादन करता है और वह

¹ 'The king has many prerogatives but when translated into action they must be exercised on the advice of a minister responsible to Parliament'
—Lord Esher

"Ministerial responsibility is the safeguard of the monarchy Without it the Throne cannot stand for long amid the gusts of political conflicts and the storms of political passion

—Lord Esher *Journals and Letters* p 92

³ 'Here lies our sovereign Lord the King
Whose words no one relies on
He never says a foolish thing
Nor ever does a wise one

Very true' retorted the king because 'While my words are my own my acts are of my ministers

यह है कि कोई भी व्यक्ति अपन अवैधानिक काय के लिए सम्राट के नाम पर मुक्ति प्राप्त नहीं कर सकता। इस सम्बन्ध में सीधा सादा तर्क यह है कि जब सम्राट स्वयं कोई त्रुटि नहीं करता, तो उसके द्वारा किसी को गलती करने के लिए अधिकृत भी नहीं किया जा सकता है। कोई भी मंत्री अपने द्वारा किये गये अवैध कार्यों के लिए सम्राट के आदेशों की शरण नहीं ले सकते और सम्राट की वध उमुक्तियों के नाम पर अपनी रक्षा नहीं कर सकते। इस सिद्धांत का प्रतिपादन १६७८ के 'थामस आसबोन अल आफ डेम्बी' के अभियोग में हुआ है। डेम्बी पर फ्रांस स्थित ब्रिटिश राजदूत को एक पत्र लिखने के अपराध में ससद ने उन पर फौजदारी और दुश्चरित्रता का अभियोग लगाया। डेम्बी ने अपने वचाव में कहा कि उक्त पत्र सम्राट के आदेश के आधीन लिखा गया था और सम्राट कोई गलती नहीं कर सकता। अतः वह दोषी नहीं है। स्वयं सम्राट के द्वारा भी डेम्बी के कथन की पुष्टि करते हुए अपनी ओर से क्षमादान का प्रस्ताव रखा गया। लेकिन ससद ने डेम्बी के तर्कों को अस्वीकार करते हुए कहा कि मंत्री की त्रुटियों के लिए स्वयं मंत्री ही उत्तरदायी है, सम्राट नहीं। तभी से यह सिद्धांत चला आ रहा है कि मंत्री या अन्य कोई अधिकारी अपने अवैध कार्यों के लिए सम्राट के नाम पर मुक्ति नहीं प्राप्त कर सकता।

प्रशासन में सम्राट की स्थिति और प्रभाव

ब्रिटिश शासन व्यवस्था में सम्राट की वास्तविक स्थिति को समझने के लिए हमारे द्वारा 'शक्ति' और 'प्रभाव' में अंतर कर लिया जाना चाहिए। यह तथ्य है कि ब्रिटिश सम्राट एक सर्वैधानिक शासक माने जाते हैं और वह राज्य करता है, शासन नहीं। लेकिन इस आधार पर वास्तविक प्रशासन में उस एक 'स्वर्णिम शून्य' (golden zero) या 'रबड की मोहर' (Rubber stamp) नहीं कहा जा सकता। ग्लेडस्टोन के शब्दों में, "सत्रहवीं सदी में सम्राट की स्थिति में जो परिवर्तन हुए हैं, उनके कारण शक्ति के स्थान पर लाभदायक प्रभाव की स्थापना हो गयी है।"¹

वास्तविक प्रशासन में सम्राट एक निष्क्रिय इकाई नहीं है। ब्रिटिश राज्य का प्रमुख हान के नाते ब्रिटिश राज्य और जनता के हितों की रक्षा उसका पवित्र कर्तव्य है और अपने इस कर्तव्य को पूरा करने के लिए उनके द्वारा निरन्तर अपने प्रभाव का उपयोग किया जाता है। सम्राट अपने इस प्रभाव का उपयोग किस प्रकार कर सकते हैं इसे स्पष्ट करते हुए बजहॉट का कहना है कि, "प्रशासन तथा नीति निर्धारण के सम्बन्ध में सम्राट को तीन महत्त्वपूर्ण राजनीतिक अधिकार प्राप्त हैं परामर्श के लिए पुछे जाने का अधिकार, प्रोत्साहित करने का अधिकार और चेतावनी देने का अधिकार।" इन अधिकारों का महत्त्व बतलाने हुए आगे व लिखते

हैं कि, "एक बुद्धिमान सम्राट को इनके अतिरिक्त अथ किहीं अधिकारों की आवश्यकता भी नहीं है।"¹

सम्राट अपने इन अधिकारों के आधार पर वास्तविक प्रशासन को किस सीमा तक प्रभावित करता है, इस सम्बन्ध में निश्चित रूप से कुछ भी नहीं कहा जा सकता, क्योंकि ससदीय शासन की परम्परा के अनुसार सम्राट और प्रधानमंत्री के मध्य की मात्रणा को गुप्त रखा जाता है लेकिन फिर भी शासन पर सम्राट के प्रभाव के कुछ निश्चित प्रमाण उपलब्ध हैं।

रानी विक्टोरिया का जो पत्र व्यवहार प्रकाशित हुआ है और हैरल्ड निकलसन के द्वारा सम्राट पंचम की जो आत्मकथा (George V, His Life and Reign) लिखी गई उनसे यह बात नितांत स्पष्ट हो जाती है कि सम्राट चाहे कितना ही शक्तिहीन क्या न हो गया हो, वह अब भी प्रशासनिक क्षेत्र में घटनाचक्र को पर्याप्त सीमा तक प्रभावित करने की क्षमता रखता है। यह एक सवविदित बात है कि रानी विक्टोरिया के द्वारा वास्तविक प्रशासन में निरन्तर हस्तक्षेप किया जाता था और उनके द्वारा अनेक बार किन्हीं विशेष व्यक्तियों को मंत्रिमण्डल में शामिल करवाने या न करवाने में सफलता प्राप्त की गई। यद्यपि उनके अधिकारी इतने प्रभावशाली नहीं थे लेकिन ब्रिटिश राजनीति पर उनका प्रभाव नगण्य नहीं है। एडवर्ड सप्तम ने लायड जाज के विवादास्पद वजट और लाड सभा के सुधारों में सक्रिय भूमिका अदा की थी और वे वदेशिक सम्बन्धों के क्षेत्र में तो विशेष रूप से सक्रिय थे। उनके एक घनिष्ट सहयोगी लार्ड ईशर का तो विचार है कि उन्होंने रानी विक्टोरिया की अपक्षा भी अधिक महत्त्वपूर्ण ढंग से शासन काय को प्रभावित किया।

वास्तविक प्रशासन में सम्राट के प्रभाव का एक कारण यह है कि सम्राट व्यक्तिगत रूप में कुछ ऐसे कार्यों का सम्पादन करता है, जिन्हें अथ कोई नहीं कर सकता। वह विदेशी राजदूतों का स्वागत करता है, पीयर नियुक्त करता है, उपाधियाँ देता है और सिंहासन भाषण देता है। प्रधानमंत्री की नियुक्ति और लोकसदन का विघटन भी वही करता है। यद्यपि इन कार्यों में उसकी शक्ति नहीं के बराबर है, लेकिन कुछ दशाओं में वह अपने विवेक से कार्य कर सकता है और व्यवहार में ऐसा किया भी गया है। सन १८९४ में प्रधानमंत्री पद के अनेक उम्मीदवार थे और लार्ड रोजबरी को प्रधानमंत्री बनाने में रानी विक्टोरिया ने अपने विवेक का प्रयोग किया था। १९३१ में रज्जे मैकडानल्ड के नतुत्व में राष्ट्रीय सरकार का जो

¹ The king possesses three important political rights—the right to be consulted the right to encourage and the right to warn

—Bagehot

To this he adds—' And a king of great sense and sagacity would want no others

—Bagehot, *The British Constitution*, p 7

गठन किया गया, उसमें तो निश्चित रूप से सम्राट न ही पहचान की थी और इसी कारण इस घटना को 'राजमहल की क्रांति' (Palace Revolution of 1931) की मंजा दी जाती है। १९४५ में मजदूर दलीय सरकार के जन्मगत अर्नेस्ट बेविन को विदेश सचिव बनवाने में सम्राट पष्टम जाज का हाथ था। १९५७ में जेफ्रिस के विरुद्ध अगफल सैनिक कायदा की क्रांति तत्कालीन प्रधानमंत्री इटन को त्यागपत्र देना पड़ा तो अनुदार दल में तब तक पद ग्रहण करने के लिए दो व्यक्ति थे बटलर और मैकमिलन। रानी ने चर्च और सल्लोचन कर बटलर के स्थान पर मैकमिलन को प्रधानमंत्री पद ग्रहण करने के लिए आमंत्रित किया। इसी प्रकार की स्थिति १९६२ में मैकमिलन के त्यागपत्र के बाद उत्पन्न हुई। इस समय अनुदार दल में अनेक प्रत्याग्नी थे और बटलर इनमें प्रमुख थे। लेकिन रानी ने अप्रत्याग्नि रूप में लाड ह्यूम को प्रधानमंत्री पद ग्रहण करने के लिए आमंत्रित किया।

इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि यद्यपि सम्राट शक्तिहीन है, लेकिन फिर भी प्रधानमंत्री के चुनाव तथा अन्य कुछ बातों में विशेष परिस्थितियों का अंतर्गत उसके द्वारा अपन प्रभाव का उपयोग किया जाता है।

राजा के प्रभाव के आधार

वास्तविक प्रशासन में राजा को जो भी प्रभाव प्राप्त है, उसके कुछ विवेक कारण या आधार हैं जिनकी विवेचना इस प्रकार है

(१) व्यक्तित्व—काटोर ने लिखा है कि 'शासन पर सम्राट का प्रभाव और चारिक शक्तियों की अपेक्षा उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करता है।'¹ यदि राजा का व्यक्तित्व प्रभावशाली है तो मंत्रिमण्डल स्वतः ही उसके व्यक्तित्व के सम्मुख नतमस्तक हो जाते हैं। इसके विपरीत यदि राजा का व्यक्तित्व प्रभावशाली नहीं होता तो वह मंत्रिमण्डल के हाथों में खड़की की मोहर बनकर रह जाता है। प्रशासन पर रानी विकटारिया के प्रभाव का एक प्रमुख कारण उनका भव्य व्यक्तित्व ही था।

(२) अनुभव—राजा के प्रभाव का दूसरा कारण उन्हें प्राप्त दीर्घ अनुभव है। राजा जीवन भर शासन का अध्यक्ष रहता है और अपने इस काल में आंतरिक राजनीति के अंतर्गत अनेक मंत्रिमण्डलों का उत्थान और पतन और अंतरराष्ट्रीय राजनीति में अनेक उतार चढ़ाव देख लेता है। अपने इस दीर्घकालीन अनुभव के आधार पर वह अपने परामर्श में मंत्रिमण्डल को प्रभावित कर सकता है।

(३) राजनीतिक निष्पक्षता—उसके प्रभाव का एक आधार उसकी राजनीतिक निष्पक्षता है। वह किसी एक विशेष राजनीतिक पक्ष का नेता नहीं, बरन सम्पूर्ण ब्रिटिश जनता और राष्ट्र का प्रधान होता है और उसके द्वारा इसी दृष्टिकोण से कार्य किया जाता है। मंत्रिमण्डल भी सम्राट की राजनीतिक निष्पक्षता से

¹ G M Carter, *The Government of Great Britain*, p 181

परिचित होते हैं। इस कारण उनके द्वारा सम्राट के परामश को उचित महत्त्व दिया जाता है।

(४) ससदीय शासन की कायपद्धति—राजा के प्रभाव का एक कारण ससदीय शासन की कायपद्धति भी है। शासन का अध्यक्ष होने के नाते मंत्रिमण्डल की समस्त कायवाही और परराष्ट्र विभाग का समस्त पत्र व्यवहार उसके पास पहुँचता है। राजा का अपना कमचारी मण्डल होता है। उसका एक मंत्री भी होता है, जिसे राजा का 'आत्म साधक' (conscience keeper) कहा जाता है। इस मंत्री का कर्तव्य राजा को समस्त राजनीतिक घटनाओं की सूचना देना ही होता है। इन सबके अतिरिक्त प्रधानमंत्री का यह कर्तव्य है कि वह सम्राट को मंत्रिमण्डल के निश्चया से अवगत कराये। य सभी बातें सम्राट का ऐसी स्थिति प्रदान कर देती हैं कि यदि उसमें धमता है तो वह शासन काय को प्रभावित कर सके।

(५) पद की महत्ता—इन सबके अतिरिक्त सम्राट के प्रभाव का अंतिम कारण सम्राट पद की महत्ता है। सम्राट का पद ऐतिहासिक महत्त्व रखता है और वर्तमान समय में भी ब्रिटिश राष्ट्र में इसको सर्वोच्च महत्त्व प्राप्त है। स्वाभाविक रूप से सम्राट के द्वारा जो भी परामश दिया जाता है, मंत्रिमण्डल उसको पर्याप्त महत्त्वपूर्ण मानते हुए उस पर विचार करने का काय करता है।

राजपद का औचित्य या उपयोगिताएँ (Justification or Utilities of Monarchy)

ब्रिटेन विश्व में प्रजातंत्र का अग्रदूत देश रहा है और आज प्रजातंत्र के युग में ब्रिटेन में प्रजातंत्रीय भावना अथ किसी भी देश की तुलना में कम नहीं है। ऐसी स्थिति में ब्रिटेन में राजा का पद एक राजनीतिक असंगति है, लेकिन ब्रिटिश व्यक्ति अपने अत्यधिक व्यावहारिक दृष्टिकोण के कारण इस प्रकार की असंगतियों को निभाना भलीभाँति जानते हैं और ब्रिटिश राजपद के सम्बन्ध में भी ऐसा ही है। विश्व के अन्य देशों में जहाँ राजतंत्र समाप्त होता जा रहा है, ब्रिटिश निवासी ऊँचे स्वर में 'सम्राट चिरजीवी हों' (Long live the King) के नारे लगाते हैं और राजतंत्र की लोकप्रियता निरन्तर बढ़ती जा रही है। सर विस्टन चर्चिल के शब्दों में, "हम सभी लोगों के हृदय में राजतंत्र गहरा बैठा हुआ है और यह हम सभी को अत्यन्त प्रिय है।"

गणतंत्रीय आन्दोलन और उसका अन्त—वर्तमान समय में तो राजतंत्र बहुत अधिक लोकप्रिय है लेकिन यह लोकप्रियता बहुत अधिक पुरानी नहीं है और इसके पूर्व राजपद को जनविरोध का सामना करना पड़ा है। स्टुअर्ट राजाओं के काल में तो राजपद और ब्रिटिश जनता के बीच तीव्र संघर्ष हुआ ही था। इसके बाद विलियम ऑफ ऑरेंज और प्रथम दो जाज राजाओं को भी उनके विदेशी होने के कारण ब्रिटिश जनता अपनी भक्ति नहीं दे सकी थी। जाज तृतीय ने 'देशभक्त राजा' (Patriot King) बनने का प्रयत्न किया, किन्तु अपने शासनकाल के अन्तिम

वर्षों में उनका भस्तिष्क विवृत हो जाने के कारण राजपद के सम्मान में कोई वृद्धि नहीं हुई। जाज चतुर्थ और विलियम चतुर्थ ने ऐसा अनियमित जीवन व्यतीत किया कि रानी विक्टोरिया भी अपने शासन के प्रथम वर्षों में विशेष विख्यात नहीं थी और उनकी आलोचना होती रही थी।

धीरे धीरे राजपद का विरोध इतना बढ़ गया कि १८७१ में गणतन्त्रवादी आन्दोलन ही चला पड़ा जिमका लक्ष्य राजतन्त्र को समाप्त करना था। लन्दन में एक गणतन्त्रीय क्लब की स्थापना हुई और चार्ल्स ब्रैडला इसके प्रथम सभापति हुए। उस समय बड़ी उत्तेजा फली, जब इस विचारधारा को सर चार्ल्स डिल्क जैसे प्रसिद्ध व्यक्तियों ने ग्रहण कर लिया और चम्बरलेन ने भविष्यवाणी की कि 'गणतन्त्र अवश्य स्थापित होगा और जिस गति से हम इस दिशा में बढ़ रहे हैं, वह हमारे समय में ही स्थापित हो जायगा।' कि तु कुछ ही वर्षों में यह आन्दोलन घीमा पड़ गया और रानी विक्टोरिया ने डिल्क को मन्त्रिपद पर नियुक्त करने के पूर्व उन्हें इस बात के लिए वाच्य किया कि वे राजतन्त्र विरोधी धारणाओं के विरुद्ध स्वमत घोषित करें।

१८७८ के बाद ब्रिटेन में गणतन्त्रात्मक भावनाएँ कभी भी गम्भीर रूप से व्यक्त नहीं की गयीं हैं और साम्प्रवादियों को छोड़कर जिनकी सख्या ब्रिटेन में बहुत कम है, सभी राजनीतिक दल एक दूसरे से बढ़-चढ़कर राजतन्त्र का गुणगान करते हैं। पैट्रिक जाघार पर निर्मित लाड सभा की बटु आलोचना करने वाला श्रमिक दल भी सम्राट तथा राजपरिवार का गुणगान करने में किसी से पीछे नहीं है। श्रमिक दल के एक प्रमुख नेता हरबर्ट मारिसन ने लिखा है कि, 'ससार में कोई भी राजतन्त्र हमारे राजतन्त्र से ज्यादा सुरक्षित या जनता द्वारा ज्यादा सम्मान प्राप्त नहीं है।'

राजपद के औचित्य के आधार

स्वाभाविक रूप से प्रश्न उपस्थित होता है कि वर्तमान समय में जबकि विश्व के लगभग सभी देशों में राजतन्त्र समाप्त होता जा रहा है ब्रिटेन में ही राजा का पद इतना अधिक सम्मानित कैसे बना हुआ है। ब्रिटेन में राजपद के बने रहने और उसके इतने अधिक सम्मानित होने के कारणों की विवेचना निम्न रूपों में की जा सकती है

(१) ऐतिहासिक महत्व की सस्था—राजपद इंग्लण्ड में सर्वोच्च ऐतिहासिक महत्त्व की सस्था है। इंग्लण्ड में, ८२६ में राजा एगवट के समय से राजतन्त्र चला आ रहा है और इस प्रकार यह लगभग ११५० वर्ष पुराना है। ब्रिटेन के इस लम्बे इतिहास में केवल ११ वर्ष (१६४९-१६६०) के लिए क्रामबल के नेतृत्व में गणतन्त्र का प्रयोग किया गया। लेकिन यह प्रयोग असफल रहा और इसकी असफलता ने

1 No monarchy in the world is more secure or more respected by the people than ours

राजतंत्र की प्रतिष्ठा में वृद्धि ही की। १६६० में ब्रिटेन में फिर से राजतंत्र की स्थापना कर दी गई। अपने इस लम्पे इतिहास के कारण राजपद ब्रिटिश जनता के स्वभाव के साथ जुड़ गया है और अपने रुढ़िवादी स्वभाव के कारण उनके लिए राजतंत्र के बिना ब्रिटिश राज्य की कल्पना करना भी लगभग असम्भव हो गया है।

(२) विक्टोरिया के समय से ब्रिटिश सम्राटों का प्रभावशाली व्यक्तित्व और उपयोगी भूमिका—वर्तमान समय में राजपद को जो इतना अधिक सम्मान प्राप्त है उसका बहुत अधिक श्रेय राजपद धारण करने वाले व्यक्तियों के व्यक्तित्व और कार्यों को दिया जा सकता है। रानी विक्टोरिया ने अपने प्रभावशाली व्यक्तित्व और बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार बधानिक शासिका के रूप में कार्य करके राजपद के लिए सम्मान अर्जित किया। रानी विक्टोरिया के समय में ब्रिटिश साम्राज्य ने जो भव्यता प्राप्त की, उसने भी सम्राट के प्रति श्रद्धा में वृद्धि की। एडवर्ड सप्तम की मिलनसार प्रवृत्ति और सबके प्रति विनोदप्रिय व्यवहार ने राजपद को प्रसिद्ध बनाया। पंचम जाज ने अपने व्यक्तित्व सम्पक, कमठता तथा महायुद्ध में विजय प्राप्त कर राजतंत्र की जड़ें गहरी कर दी और प्रजाजनों के पिता के रूप में ख्याति प्राप्त कर ली। उनके उत्तराधिकारी एडवर्ड अष्टम, जिसे 'प्रसन्नमुख राजकुमार' कहा जाता था जनता में अत्यधिक लोकप्रिय थे और उनकी प्रत्येक मुद्रा पर जनता बरतल ध्वनि करती थी। पष्ठ जाज द्वितीय महायुद्ध के सबसे बुरे दिनों में भी लंदन में ही बने रहे और उन्होंने अपने आपको जनता के सुख दुख का भागीदार बनाकर गहरा प्रेम और श्रद्धा प्राप्त की। उनकी पुत्री एलिजाबेथ द्वितीय ने अपनी हंसमुख प्रवृत्ति और मद्गुणा से जनता का मन मोह लिया है।

इस प्रकार सम्राट का पद न केवल ऐतिहासिक है वरन् इसका अतीत भी सराहनीय है और इस बात ने सम्राट को 'जनता के पिता' का स्थान प्रदान कर दिया है। डॉ० अर्नेस्ट जोस का कहना है कि 'राजा प्रजा का सम्बन्ध बहुत कुछ सोमा तक पिता पुत्र के सम्बन्ध की भांति है।'

(३) राजपद का लोकतन्त्रीकरण—वर्तमान समय में इंग्लण्ड में राजपद के बने रहने का सबसे बड़ा कारण है राजपद का लोकतन्त्रीकरण। यदि इंग्लण्ड के राजाओं ने सोवियत रूस के राजाआ अथवा 'मैं राजा हूँ' कहने वाले फ्रांस के लुई चतुर्थ की भांति व्यवहार किया होता, तो इंग्लण्ड का राजपद भी उसी तरह समाप्त हो गया होता, जिस तरह रूस अथवा फ्रांस के राजतंत्र समाप्त हो गए। लेकिन इंग्लण्ड के राजाओं ने बदलती हुई परिस्थितियों को समझा और १६८८ की गौरव पूर्ण क्रांति के बाद वे लोकतंत्र के विकास में कभी भी बाधक नहीं हुए। उन्होंने लोकतंत्र को विकास की प्रक्रिया का अनिवार्य परिणाम समझा और उसके विकास में कभी अनजाने में, कभी जानबूझकर और कभी विवशतापूर्वक सहयोग दिया। रानी ऐन, विलियम और मरी तथा प्रथम दो जाज राजाओं का योग इस सम्बन्ध में विशेषतया उल्लेखनीय है। विशेष बात यह है कि राजपद का लोकतन्त्रीकरण शान्ति-

पूण ढग से हुआ है और इसने उभय पक्षा मे स्नेह और सम्मान को जन्म दिया है। वर्तमान समय मे तो राजपद लोकतन्त्र का प्रतीक बन गया है। लास्की के शब्दों मे, "राजतन्त्र को लोकतन्त्र के हाथों उसके प्रतीक के रूप मे बेच दिया गया है और इस विक्री से सभी वर्गों को इतना अपार हृष हुआ है कि उस सावजनिक खुशी के गगन भेदी स्वर मे इसके दुवके मतभेद की आवाजें सुनाई भी नहीं पड़तीं।" राजपद के लोकतन्त्रीकरण को दृष्टि मे रखते हुए ही ऑग ने ब्रिटिश शासन व्यवस्था को 'राजमुकुटधारी गणतन्त्र' (Crowned Republic) के नाम से पुकारा है।

(४) सम्राट के व्यक्तिगत अधिकार और काय—राजनीतिक क्षेत्र मे सम्राट पद का प्रतीकात्मक मूल्य ही नहीं है, बरन् इसके द्वारा कुछ उपयोगी और आवश्यक काय भी किये जाते हैं। वह संसद का अधिवेशन बुलाता, स्थगित करता और लोक सदन को विघटित करता है। वह उदघाटन भाषण देता, प्रधानमन्त्री, अन्य मन्त्रियों तथा अनेक अधिकारियों की नियुक्ति करता है और परिषद आदेश सम्राट की उपस्थिति मे ही जारी किये जाते हैं। सम्राट के ये सब कार्य औपचारिक अवश्य हैं लेकिन इसके साथ ही यह तथ्य है कि इन्हे केवल ब्रिटिश राज्य के संवैधानिक प्रधान (सम्राट) द्वारा ही किया जा सकता है, अन्य किसी अधिकारी द्वारा नहीं। इसके अतिरिक्त यद्यपि सामान्य परिस्थितियों मे सम्राट अपने इन कार्यों के लिए केबिनेट के परामश से बधा हुआ है, किन्तु विशेष परिस्थितियां मे ब्रिटिश राज्य और उसकी जनता के हितों की रक्षा के लिए नितांत आवश्यक होने पर उसके द्वारा स्वविवेक के आधार पर काय किये जा सकते हैं। स्टण्डड ने बताया है कि 'ऐसे आपातकाल में सम्राट उन अभिसमयों के अनुसार आचरण नहीं करेगा, जिनके अनुसार उसे राजनीति से पृथक रहना चाहिए, बरन् सम्राट को अन्तिम उपाय के रूप में अपना कर्तव्य स्वयं निश्चित करना है।' संवैधानिक सकट को दूर करने के लिए सम्राट के द्वारा राजनीतिक दलों का सम्मेलन भी बुलाया जा सकता है जसा कि जाज पचम ने १९१४ मे किया था।

(५) सम्राट सर्वोच्च सलाहकार के रूप में—भूतकाल मे मन्त्री परामश देते थे और सम्राट निणय करते थे। वर्तमान समय मे यद्यपि निणय केबिनेट करती है, लेकिन सम्राट के द्वारा परामश अवश्य ही दिया जाता है। सम्राट को अधिकार प्राप्त

1 Monarchy to put it bluntly, has been sold to democracy as a symbol of itself and so nearly universal has been the chorus of eulogy which has accompanied the process of sale that rare voices of dissent have hardly been heard

—Laski *Parliamentary Government in England* p 312

2 'At such critical moments the limits of the convention that keeps the Crown out of politics are reached and the reigning Sovereign must himself decide in the last resort, where his duty lies

—H Standard

है कि उसे शासन सम्बन्धी सभी बातों के सम्बन्ध में सूचित किया जाय और प्रधान-मन्त्री का कतव्य है कि वह ऐसी सूचना देता रहे। मन्त्रिमण्डल की कायवाही, शासन, विवरण पुस्तक, विदेश मन्त्रालय के समस्त पत्र और ससदीय प्रतिवेदन उसे प्राप्त होते रहते हैं। आवश्यकता पडने पर सम्राट अपने सचिव द्वारा कोई भी शासन सम्बन्धी कागजात मँगवा सकता है। आन्तरिक और अन्तरराष्ट्रीय राजनीति के सम्बन्ध में जानकारी देने के लिए उसका अपना कमचारी मण्डल होता है। प्रशासनिक काय के मूल स्रोतों तक उसकी पहुँच होने के कारण सम्राट को आन्तरिक और अन्तरराष्ट्रीय राजनीति का बहुत अधिक ज्ञान प्राप्त हो जाता है और जब इस प्रकार का ज्ञान सम्पन्न व्यक्ति प्रधानमन्त्री को परामश देता है, तो उसके परामश का महत्वपूर्ण रूप से प्रभाव पडता है। उसका परामश को महत्वपूर्ण बनाने वाली बात यह है कि लम्बे समय से पदावृद्ध होने के कारण उसे अतक विषया पर प्रधानमन्त्री की तुलना में अधिक ज्ञान प्राप्त होता है और उसके द्वारा दलीय दृष्टिकोण के आधार पर नहीं, वरन् राष्ट्र के सर्वश्रेष्ठ हितों की दृष्टि से परामश दिया जाता है। जर्मिन्ग का कहना है कि, 'कतिपय मामलों में, विशेषतः बंदेशिक तथा राष्ट्रमण्डल सम्बन्धी मामलों में, प्रायः सम्राट को प्रधानमन्त्री से अधिक जानकारी प्राप्त रहती है। अतः पदावृद्ध मन्त्रिमण्डल सम्राट से राज्य के समस्त महत्वपूर्ण विषयों पर सामान्य रूप से परामश लेता है और सम्राट का यह परामश अन्तिम निणय तक पहुँचने में निर्णायक होता है।'

(६) सम्राट मध्यस्थ के रूप में—सम्राट के द्वारा मध्यस्थ के रूप में भी उपयोगी काय किया जाता है। सम्राट का व्यक्तित्व बहुत अधिक प्रतिष्ठित और राजनीतिक दृष्टि से निष्पक्ष होता है। उसे वास्तविक राजनीतिक शक्ति प्राप्त न होने के कारण किसी पक्ष का उसके प्रति शत्रु भाव भी नहीं होता है। इन कारणों से उसके द्वारा मध्यस्थ का काय सफलतापूर्वक किया जा सकता है। भूतकाल में सम्राट के द्वारा अनेक बार ऐसा किया गया है। १८७२ में महारानी विक्टोरिया ने प्रधानमन्त्री म्लैन्डस्टन को त्वाय बिना ही लाड रमेल की पत्र लिखकर आग्रह किया था कि वह अल्बाना प्रश्न सम्बन्धी पत्रों के लिए आग्रह न करें। इसी प्रकार १८८१ में महारानी ने जनरल पोसनवी को कहा था कि वह स्टैफोर्ड नाथकोट और लाड बीकसफील्ड से मिल ले, जिससे आयरलैण्ड सम्बन्धी सरकार के प्रस्ताव पर सर्वसम्मत समझौता हो सके। १९१४ में लायड जाज ने होमरूल बिल पर समझौता कराने का प्रयत्न किया था और १९१६ में सम्राट के निजी सचिव ने एस्किवथ और लायड जाज के विवाद को सुलझाने की चेष्टा की थी। सम्राट के मध्यस्थता सम्बन्धी कार्यों को लक्ष्य करते हुए ही एटली ने कहा है कि, "सम्राट एक रेफ्री की तरह है, यद्यपि अब ऐसे अवसर बहुत कम आते हैं जब उसे सीटी बजाने की आवश्यकता पड़े।"

(७) सम्राट, ब्रिटिश राष्ट्र की एकता का प्रतीक—सम्राट न केवल ब्रिटिश शासन, वरन् ब्रिटिश राष्ट्र की एकता का भी प्रतीक है। ब्रिटिश सम्राट किसी एक

पक्ष का नहीं, वरन् सभी का सम्राट है और सम्राट के राज्यारोहण, राजतिलक तथा अथ अवसरो पर सभी व्यक्ति जिम रूप में राजभक्ति व्यक्त करते हैं, उसके परिणाम स्वरूप देशभक्ति और राष्ट्रीय एकता की भावनाओं को बल मिलता है। लाड वात्फोर लिखते हैं कि, 'हमारा सम्राट अपनी उत्पत्ति और अपने पद के कारण हमारे राष्ट्रीय इतिहास का जीवित प्रतीक है। वह न तो किसी दल का नेता है न किसी वग विशेष का प्रतिनिधि है, वह तो सारी ब्रिटिश जाति का प्रधान है वह सभी का सम्राट है।'¹

विशेष बात यह है कि विरोधी दल भी सम्राट के प्रति उतनी ही भक्ति रखता है, जितनी कि शासक दल। इसी आधार पर जनिंग कहते हैं कि, "हम एक ही समय में शासन को बुरा कह सकते हैं, साथ ही सम्राट का जय जयकार कर सकते हैं।" युद्ध आदि अवसरों पर जब सम्राट घोषणा करता है कि 'तुम्हारा सम्राट तथा तुम्हारा देश तुम्हारी सेवाएँ चाहता है' और जब उसके द्वारा स्वयं युद्ध के द्वा का निरीक्षण किया जाता है, तो नागरिकों में देशभक्ति की भावना का ज्वार उमड़ पड़ता है।

(८) ब्रिटेन के अन्तरराष्ट्रीय प्रभाव का साधन—न केवल आन्तरिक राज नीति, वरन् अन्तरराष्ट्रीय राजनीति की दृष्टि से भी ब्रिटेन के लिए सम्राट पद का बहुत अधिक महत्त्व है। १९वीं सदी में ब्रिटेन का जो विश्वव्यापी साम्राज्य स्थापित हुआ उसका एक आधार सम्राट का व्यक्तित्व भी था और सम्राट ने ब्रिटिश साम्राज्य के स्थायित्व में भी योग दिया। सर बिस्टन चर्चिल के शब्दों में "सम्राट एक दुबों और जादू भरी कड़ी है, जिसने हमारे ढीले बंधे हुए किन्तु दृढ़ता से जुड़े हुए राष्ट्र मण्डलीय देशों, राज्यों तथा जातियों को मिलाये हुए रखा है।"² इसी प्रकार प्रधान मंत्री वाल्डविन ने एक बार एडवर्ड अष्टम से कहा था कि, "सम्राट ही हमारे बंधे हुए साम्राज्य की अंतिम कड़ी है और यदि इसे तोड़ दिया जायगा, तो स्वतंत्र राष्ट्रमण्डलीय देशों के बीच कुछ भी सामान्य प्रतीक नहीं रहेगा।"

वर्तमान समय में अन्तरराष्ट्रीय राजनीति में ब्रिटेन को जो भी थोड़ा बहुत महत्त्व प्राप्त है उसका एक बड़ा आधार राष्ट्रमण्डल है और राष्ट्रमण्डल सम्राट के व्यक्तित्व पर ही टिका हुआ है। ब्रिटिश राजनीतिज्ञ भी इस बात से परिचित हैं। इसी कारण उनके द्वारा 'Statute of Westminster' के आधार पर इस प्रतीक का दृढ़ करने की चेष्टा की गयी है। सम्राट अपनी यात्राओं आदि के आधार पर भी अन्तरराष्ट्रीय क्षेत्र में ब्रिटिश प्रभाव को बढ़ाने की चेष्टा करता है।

¹ Introduction to Bagehot's English Constitution, p xxv

² We can damn the government and cheer the king
—Jennings, The English Constitution, p 111

³ जय पट्ट का मृत्यु पर चर्चिल का रेडिया से प्रसारित भाषण।

(६) ब्रिटिश सम्राट का सामाजिक व्यक्तित्व—ब्रिटिश सम्राट का देश के सामाजिक ढाँचे पर भी पर्याप्त प्रभाव है। जब कभी सम्राट किसी सामाजिक उत्सव में सम्मिलित होता है तो उत्सव की शोभा बहुत अधिक बढ़ जाती है, क्योंकि जनता भारी सरया में सम्राट के दशनाय उपस्थित होती है। समाज में सम्राट की अपील को बहुत महत्त्व दिया जाता है। सम्राट ब्रिटिश समाज का मता है और धार्मिक तथा नतिक जीवन, फैशन, साहित्य और कलाओं पर उसका अत्यधिक प्रभाव पड़ता है। सामान्यतया जनता के द्वारा सम्राट, साम्राज्ञी और राजपरिवार के अन्य सदस्यों के रहन सहन के अनुकरण की चेष्टा की जाती है। सामाजिक जीवन पर सम्राट के प्रभाव को स्पष्ट करते हुए लो न कहा है कि “किसी भी सगठन के साथ राजकीय शब्द के जुड़ जाने से सफलता अवश्यम्भावी हो जाती है।”¹

(१०) सम्राट पद का मनोवैज्ञानिक महत्त्व—सम्राट पद का मनोवैज्ञानिक दृष्टि से भी महत्त्व है। यह जनता के लिए सरकार और राज्य का साकार रूप है और राजभक्ति के माध्यम से देशभक्ति का संचार करता है। साधारण व्यक्ति राष्ट्र सरकार तथा दश जैसे अमूर्त शब्दों की अपेक्षा राजा जैसे मूर्त शब्द को आसानी से ग्रहण कर सकता है। एडवर्ड जक्स के शब्दा में, “राजा एक व्यक्तिगत तथा चित्रमय तत्त्व प्रस्तुत करता है, जो उन सबधार्मिक व्यवस्थाओं की अपेक्षा, जिन्हें न देखा जा सकता है और न ही सुना जा सकता है जनता को भावनाओं को अधिक प्रभावित करता है।”

सम्राट पद ब्रिटिश प्रजातंत्र को एक प्रकार की भव्यता प्रदान करने का काय भी करता है। जर्निंग के अनुसार, “प्रजातन्त्रात्मक शासन बेजान तर्कों और नीरस नीतियों तक ही सीमित नहीं है। उसमें कुछ रगीनी, कुछ तड़क भड़क होनी ही चाहिए और ऐसी स्पष्ट तड़क भड़क और कहा देखने को मिलेगी, जसी कि शाही पोशाक में मिलती है।”

(११) निरंतरता तथा स्थायित्व का प्रतीक—ब्रिटिश जनता रूढ़िवादी और राष्ट्रीय जीवन के क्रांतिकारी परिवर्तनों के विरुद्ध है और वह राजपद को इस कारण भी बनाये रखना चाहती है कि राजपद ब्रिटिश जीवन के आधारभूत मूल्यों की रक्षा का साधन समझा जाता है। बाकर के कथनानुसार ‘राजतंत्र क्रांतिकारी कल्पनाओं और घमत्कारिक परिवर्तनों को रोकने में सहायक है।’²

ब्रिटिश जनता राजपद को सुरक्षा का साधन मानती है और इस बात पर विश्वास करती है कि जब तक राजपद है, तब तक उनके राजनीतिक और सामाजिक

¹ “The title royal to the name of an association is regarded as almost certain guarantee of success” —Low

² ‘Monarchy helps to prevent revolutionary dream and sensational changes’ —E Barker

जीवन के मूल्य नितांत सुरक्षित हैं। इसी आधार पर ब्रिटेन में यह बात कही जाती है कि, "जब सम्राट बकिंघम प्रासाद में हो तो जनता सुख की नींद सोती है।"¹

ब्रिटिश सम्राट के सम्बन्ध में महत्त्व की बात यह है कि क्रांतिकारी कल्पनाओं के विरुद्ध होते हुए भी यह प्रगति और प्रजातान्त्रिक विकास के माग में वाचक नहीं है।

(१२) ससदीय प्रजातन्त्र में राजपद की उपयोगी भूमिका—ससदीय प्रजातन्त्र में कायपालिका के वास्तविक प्रधान के साथ-साथ एक औपचारिक प्रधान की भी आवश्यकता होती है। इस औपचारिक प्रधान को कुछ विशेष काम करने होते हैं जैसे एक प्रधानमंत्री के त्यागपत्र के बाद दूसरे प्रधानमंत्री को पद ग्रहण करने के लिए आमंत्रित करना, व्यवस्थापिका का अधिवेशन बुलाना और स्थगित करना, लोकप्रिय सदन को विघटित करना आदि। इस औपचारिक प्रधान के द्वारा वास्तविक कायपालिका को परामर्श देने का काम भी किया जाता है। ब्रिटेन में ससदीय प्रजातन्त्र है और इस कारण इस प्रकार के औपचारिक प्रधान की आवश्यकता है। ऐसी स्थिति में ब्रिटेन में यदि राजपद का समाप्त किया जाय, तो भारतीय राष्ट्रपति जैसे किसी निर्वाचित प्रधान की व्यवस्था करनी होगी। नये सिरे से निर्वाचित प्रधान की व्यवस्था करने में अनेक समस्याएँ और आशंकाएँ हैं। निर्वाचित प्रधान की चुनाव व्यवस्था के सम्बन्ध में विवाद खड़े हो सकते हैं। इस बात की भी आशंका है कि महत्वाकांक्षी प्रवृत्ति वाला निर्वाचित प्रधान अपने पद की राजनीतिक मर्यादाओं के उल्लंघन का प्रयत्न कर सकता है। इन सबके अतिरिक्त अपने पिछले राजनीतिक जीवन के आधार पर वह पक्षपातपूर्ण आचरण कर सकता है या उसकी निष्पक्षता पर सन्देह किया जा सकता है। ब्रिटिश राजपद के सम्बन्ध में इस प्रकार की कोई आशंका नहीं है। एक विशेष बात, जिसने ससदीय शासन की दृष्टि से राजपद की उपयोगिता बहुत बढ़ा दी है यह है कि 'अपनी कोई दलगत आस्था न होने के कारण न केवल वह सदैव निष्पक्षता के साथ सभी काम करता है वरन् इससे भी अधिक महत्त्वपूर्ण बात यह है कि उसकी निष्पक्षता पर सभी पूर्ण विश्वास करते हैं।'

(१३) आर्थिक औचित्य—राजपद की उपरोक्त सभी उपयोगिताएँ तो हैं ही आर्थिक दृष्टिकोण या व्यय के आधार पर भी राजपद के औचित्य का चुनौती नहीं दी जा सकती। राजतन्त्र पर इंग्लैण्ड की आय के एक प्रतिशत का बीसवाँ भाग खर्च होता है। यदि राजपद के स्थान पर निर्वाचित प्रधान की व्यवस्था की जाय, तो भी उसके चुनाव, वेतन, भत्ते और कर्मचारी मण्डल आदि के रूप में इसमें अधिक धनराशि ही खर्च करनी होगी। राजपद से होने वाले लाभा की तुलना में वस्तुतः यह धनराशि कुछ भी नहीं है ?

¹ With the king in Buckingham Palace people sleep more quietly in their beds

क्या निर्वाचित राष्ट्रपति राजपद का विकल्प हो सकता है ? (Can an Elected President Replace the King)

अनेक बार यह प्रश्न किया जाता है कि क्या वशानुगत राजा के स्थान पर निर्वाचित प्रधान के पद की व्यवस्था कर दी जानी चाहिए। इस सम्बन्ध में वस्तुस्थिति यह है कि ब्रिटिश शासन व्यवस्था में सम्राट के द्वारा जो भूमिका निभाई जाती है, निर्वाचित अध्यक्ष के द्वारा उसे पूरा नहीं किया जा सकता। निम्न कारणों से निर्वाचित प्रधान राजपद का विकल्प नहीं हो सकता है

प्रथम, ब्रिटिश राजा न केवल ब्रिटेन वरन् ब्रिटिश अधिराज्यो और राष्ट्र-मण्डलीय देशों का भी प्रधान समझा जाता है। एक निर्वाचित प्रधान केवल ब्रिटिश जनता द्वारा निर्वाचित होगा और उसे राष्ट्रमण्डल के देशों की निष्ठा कभी भी प्राप्त नहीं हो सकती। द्वितीय, निर्वाचित राष्ट्रपति दलगत आस्थाओं से ऊपर नहीं होता। यदि वह दलीय आस्था का त्याग भी कर दे, तो भी पुराने राजनीतिक जीवन के आधार पर उसकी निष्पक्षता में सन्देह किया जा सकता है और उसे सम्राट जसी सभी पक्षाओं की ओर से प्रतिष्ठित स्थिति प्राप्त नहीं हो सकती। तृतीय, निर्वाचित राष्ट्रपति का कार्यकाल सीमित होने के कारण उसे प्रशासनिक कार्यों का दीर्घकालीन अनुभव और ज्ञान प्राप्त नहीं हो सकेगा। अतः निर्वाचित प्रधान होने पर ब्रिटेन सम्राट के राजनीतिक ज्ञान एवं प्रशासनिक अनुभव से वंचित हो जायेगा। चतुर्थ, ससदीय शासन में, शासन के अध्यक्ष को केवल एक औपचारिक प्रधान के रूप में कार्य करना है। सम्राट के द्वारा अपने पद की राजनीतिक मर्यादाओं को पूणतया स्वीकार कर लिया गया है, लेकिन निर्वाचित राष्ट्रपति महत्वाकांक्षाओं के वशीभूत होकर यदि कभी परम्पराओं का उल्लंघन कर बैठे, तो सवधानिक गतिरोध की स्थिति उत्पन्न हो जायेगी। इन सबके अतिरिक्त व्यावहारिक बुद्धि का यही कहना है कि जब वशानुगत राजा कार्यपालिका के औपचारिक प्रधान के रूप में ठीक प्रकार से कार्य कर रहा है, तो निर्वाचित अध्यक्ष की व्यवस्था करके निर्वाचन और तत्सम्बन्धी समन्वयाओं का सामना क्यों किया जाय ?

निर्वाचित राष्ट्रपति सम्राट का स्थानापन्न नहीं हो सकता। ब्रिटेन में इस सम्बन्ध में सोचा भी नहीं जा रहा है। आँग के शब्दों में, "ब्रिटेन इसी प्रकार मुकुटधारी गणतन्त्र बना रहेगा और बना रहना चाहिए।"

उपरोक्त विवेचना के आधार पर कहा जा सकता है कि सम्राट शक्तिहीन भले ही हो गया हो, राजनीतिक और सामाजिक दृष्टि से अब भी उसके पद का पर्याप्त महत्त्व है। इसके अतिरिक्त शक्तिहीन होते हुए भी व्यावहारिक प्रशासन में उसके द्वारा उपयोगी और महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई जाती है। ब्रिटिश शासन व्यवस्था का वह एक आवश्यक अंग है और लावेल के शब्दों में कहा जा सकता है कि, "यदि राजा, राज्य के पोत की प्रेरक शक्ति नहीं है, तो भी वह उस पोत का

मस्तूल अवश्य है जिस पर पाल लटका हुआ है और इस प्रकार उस पोत का बहन केवल लाभदायक धरन् अत्यन्त आवश्यक भाग है।”

प्रश्न

- १ सम्राट और राजमुकुट में क्या अंतर है ? राजमुकुट की शक्तियाँ का वर्णन कीजिए ।
(पटना, १९६१, विष्णु, १९६०)
- २ ब्रिटिश संविधान की शब्दावली में अनेक सूक्ष्म भेद हैं लेकिन इनमें कोई भी इतना महत्वपूर्ण नहीं है, जितना कि सम्राट और राजमुकुट का भेद है।” (मैटस्टन) स्पष्ट कीजिए ।
- ३ ब्रिटेन में सम्राट और राजमुकुट के मध्य भेद बतलाइए । देश के शासन में राजपद की क्या स्थिति है ? किन कारणोंवश राजपद आज भी बना हुआ है ?
(कानपुर, १९७०)
- ४ इंग्लैण्ड में राजपद के औचित्य का उल्लेख कीजिए । (कानपुर, १९७२)
- ५ आधुनिक युग में ब्रिटिश राजतंत्र की संवैधानिक स्थिति और शक्तियाँ का वर्णन कीजिए ।
(विष्णु, १९६६)
- ६ इंग्लैण्ड के संविधान में ‘राजमुकुट’ से आप क्या समझते हैं ? राजा तथा राजमुकुट में अंतर स्पष्ट कीजिए ।
(राजस्थान, १९६६)

5

मन्त्रिमण्डल

(THE CABINET)

“केबिनेट ब्रिटिश राजनीति की लाक्षणिक विसंगतियाँ में से एक है। यह शासनाधिकार का केन्द्र है वह सस्था है जो लोकसदन को नियंत्रित करती है और राज्य के प्रशासकीय यंत्र का संचालन करती है।”¹

—जी एम कार्टर

केबिनेट की पूर्वज सस्था—प्रिवी परिषद

ब्रिटिश व्यक्ति बहुत अधिक रूढ़िवादी हैं और अपनी रूढ़िवादिता के कारण ही उनके द्वारा उन राजनीतिक सस्थाओं को भी बने रहने दिया गया है, जिनका वर्तमान समय में कोई वास्तविक कार्य नहीं रह गया है। प्रिवी परिषद एक ऐसी ही सस्था है। वर्तमान समय में केबिनेट के द्वारा जो कार्य किये जाते हैं, भूतकाल में इनमें से अधिकांश कार्य प्रिवी परिषद ही किया करती थी। इस दृष्टि से इसे ‘केबिनेट की पूर्व सस्था’ कहा जा सकता है। १८वीं सदी तक प्रिवी परिषद ही ब्रिटेन में कार्य पालिका सत्ता का प्रमुख स्रोत थी। मन्त्रिमण्डलात्मक शासन व्यवस्था के विकास के साथ साथ इसकी शक्तियाँ केबिनेट को हस्तान्तरित होती गयीं और वर्तमान समय के प्रशासनिक यंत्र में इसे एक सम्मानप्रद किन्तु केवल एक औपचारिक स्थान प्राप्त है। यह एक ऐसी सस्था है, जिसके माध्यम से सम्राट की कुछ शक्तियों का औपचारिक रूप से प्रयोग किया जाता है। ‘यह अपनी पूर्वकालीन महत्ता की छायाभाँ में ही है, किन्तु अपने प्राचीन महत्त्व के कारण इसका स्थान बहुत ही सम्मानित है।’²

¹ ‘The Cabinet is one of the typical anomalies of British politics. It is the centre of governmental authority the body which controls the House of Commons and which directs the administrative apparatus of the State’

—G M Carter and Others *The Government of Britain* p 156

² Viscount Samuel, Quoted in *Parliament Affairs*, p 117

प्रिवी परिषद का उदय नामन काल की 'क्यूरिया रेजिस' (Curia Regis) से हुआ है। 'क्यूरिया रेजिस', जो राजा की परामशदात्री सस्था थी, के सदस्य बड़े-बड़े जमींदारों और सामंतों में से नियुक्त किये जाते थे। कालांतर में, इस सस्था के काय बहुत अधिक बढ़ गये और इसका आकार भी बहुत विगल हो गया, अतः राजा को मंत्रणा देने का काय एक लघुतर सस्था के हाथों में आ गया, जो 'प्रिवी परिषद' कहलायी।

रचना—प्रिवी परिषद सम्राट की अपनी परिषद है और वह किसी भी व्यक्ति को इसका सदस्य नामजद कर सकता है। प्रिवी परिषद की सदस्य सख्या १६५८ के प्रारम्भ तक लगभग ३०० थी। वर्तमान समय में यह सदस्य सख्या ३३४ है। कैटरबरी और याक के लाड पाटरी अपने पद के आधार पर इसके सदस्य होते हैं। लन्दन का बिशप, विवि लाडस, ब्रिटेन के विदेशों में राजदूत, लोकसदन का अध्यक्ष, अधिराज्यों के प्रधानमंत्री और ब्रिटिश मंत्रिमण्डल के सदस्य भी इसमें सम्मिलित होते हैं। कला, विज्ञान तथा साहित्य में विशिष्टता प्राप्त कुछ व्यक्तियों को भी इसका सदस्य बना दिया जाता है। प्रिंस ऑफ वेल्स (सम्राट का ज्येष्ठ पुत्र और सिंहासन का उत्तराधिकारी) और राजघराने के कुछ 'ड्यूक' भी इसके सदस्य होते हैं। अधिराज्यों (Dominions) के कुछ अधिक प्रसिद्ध व्यक्तियों को भी कभी कभी इसकी सदस्यता प्रदान कर दी जाती है।

कार्यपद्धति—पूरी प्रिवी परिषद उस समय बुलाई गई थी, जब १७१४ ई० में महारानी ऐन की मृत्यु हो गई थी, उसके बाद से अब तक पूरी प्रिवी परिषद को कभी नहीं बुलाया गया है। प्रिवी परिषद की बैठका में सामान्यतया ५७ सदस्य भाग लेते हैं और उनके लिए गणपूर्ति केवल ३ सदस्यों की है। इसकी बैठके परिषद का बलक बुलाता है और सम्राट स्वयं या उनकी अनुपस्थिति में 'लॉर्ड प्रेसीडेण्ट' इसकी बैठका की अध्यक्षता करते हैं। इसकी बैठके राजप्रासाद में होती है। प्रिवी परिषद कुछ समितियों के माध्यम से काय करती है जैसे 'यायिक समिति', व्यापार मण्डल, शिक्षा मण्डल, चिकित्साशास्त्र, विज्ञान, उद्योग, कृषि और प्रवासी देशों आदि विषयों के बारे में अनुसंधान काय के लिए समितियाँ। इनमें १८३२ में निर्मित 'यायिक समिति' सबसे प्रमुख है।

काय—प्रिवी परिषद के द्वारा औपचारिक रूप से निम्न काय किये जाते हैं

(१) प्रिवी परिषद 'सपरिषद आदेश' (Orders-in Council) जारी करती है जो दो प्रकार के होते हैं। एक तो सपरिषद आदेश शाही परमाधिकार के आधीन जारी किये जाते हैं जैसे उपनिवेशों के गवर्नरों को जो निर्देश भेजे जाते हैं उनकी रूपरग्य स्वीकार करना। दूसरी प्रकार के आदेश जो इस परिषद द्वारा जारी किये जाते हैं, वे 'प्रदत्त ध्यवस्थापन के आधीन होते हैं, जिनकी सत्ता ससद को प्राप्त है।

- (२) नवीन सरकार के निर्माण के समय यह मन्त्रियों को शपथ दिलाती है।
- (३) यह लाइसेंस देती तथा जुर्माने माफ करती है।
- (४) यह विश्वविद्यालय तथा नगरपालिकाओं को चार्टर प्रदान करती है।
- (५) यह शेरिफ नामक अधिकारियों की नियुक्ति करती है।
- (६) यह विभिन्न प्रकार की खोजों और अनुसंधानों का प्रवर्धन करती और

'ब्रिटिश ब्राडकार्स्टिंग कारपोरेशन' (B B C) की नीति निर्धारित करती है।

(७) प्रिवी परिषद राजमुकुट को शाही घोषणाओं के बारे में परामश देती है।

(८) इसकी 'ग्राय' समिति उपनिवेशों के उच्च न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनती है। उपनिवेशों के लिए यह अंतिम न्यायालय है। लाड सैम्युअल न न्यायिक समिति को विश्व के सबसे गौरवशाली न्यायाधिकरणों में से एक बताया है। न्यायिक समिति निर्णयात्मक सस्था नहीं, वरन् सम्राट की परामशदात्री सस्था माना है। यह सम्राट को एक विशेष प्रकार का निर्णय देने का परामश देती है।

उपरोक्त कार्यों से इसकी उपयोगिता स्पष्ट है और इसी आधार पर हरबर्ट मारिसन लिखते हैं कि 'यह सविधान का एक अनिवाच्य अंग है।'¹

मन्त्रिमण्डल या कैबिनेट

ब्रिटिश शासन व्यवस्था में कैबिनेट का महत्त्व

ब्रिटेन में संसदीय शासन व्यवस्था है। संसदीय शासन में कार्यपालिका का एक औपचारिक प्रधान होता है तथा दूसरा वास्तविक प्रधान। सत्ता का प्रयोग औपचारिक प्रधान के नाम से किया जाता है, किंतु वास्तविक रूप में सत्ता का प्रयोग, औपचारिक प्रधान नहीं, वरन् वास्तविक प्रधान करता है। ब्रिटेन में सम्राट कार्यपालिका का औपचारिक प्रधान है और कैबिनेट कार्यपालिका की वास्तविक प्रधान। प्रसिद्ध ब्रिटिश विधिवेत्ता डायसी के शब्दों में "यद्यपि शासन का प्रत्येक काम सम्राट के नाम पर किया जाता है, परंतु इंग्लैंड की वास्तविक कार्यपालिका शक्ति कैबिनेट में ही निहित है।"¹

ब्रिटिश शासन व्यवस्था में कैबिनेट के महत्त्व को स्पष्ट करने के लिए ब्रिटिश सविधान के विभिन्न लेखकों द्वारा अलग-अलग शब्दावलीयों का प्रयोग किया गया है, जिनमें से कुछ अग्र प्रकार हैं

¹ It is still an essential feature in the constitution

—Herbert Morrison, *Parliament and Government*, p 91

² While every act of the state is done in the name of the Crown the real executive government of England, is the Cabinet "

—Dicey, *Law of the Constitution*

बेजाहाट के अनुसार "केबीनेट एक हाइफन है जो जोड़ता है, एक बक्सुआ है जो कायपालिका और व्यवस्थापिका को मिलाता है।"¹

लावेल ने इसे 'राजनीतिक मेहराब की आधारशिला कहा है।'²

रैम्जे म्योर का कहना है कि 'केबीनेट राज्य के जहाज का परिचालक चक्र है।'³

एमरी के शब्दों में 'केबीनेट सरकार का केन्द्रीय निर्देशक यंत्र है।'⁴

सर जॉन मरियट का कहना है कि 'केबीनेट वह घुरी है जिस पर सम्पूर्ण प्रशासन चक्र घूमता है।'⁵

ब्रिटिश शासन व्यवस्था में केबीनेट का महत्त्व तो पिछली दो सदियों से चला आ रहा है। वर्तमान समय में लगभग सभी देशों में कायपालिका अधिकाधिक शक्ति प्राप्त करती जा रही है और ब्रिटेन में यह प्रवृत्ति प्रमुख रूप से देखी जाती है। परम्पराओं के आचार पर सम्राट् पूणतया एक औपचारिक प्रधान बनकर रह गया है और व्यावहारिक प्रवृत्तियों के कारण ससद की शक्तियों का ह्रास हो रहा है। ऐसी स्थिति में रैम्जे म्योर जैसे कुछ व्यक्ति तो 'केबीनेट के अधिनायकत्व' की बात करने लगे हैं। केबीनेट की अधिनायकत्व की बात निराधार है लेकिन इसके साथ ही यह तथ्य है कि ब्रिटिश शासन व्यवस्था में केबीनेट सर्वाधिक शक्तिशाली इकाई है।

केबीनेट या मन्त्रिमण्डल का अभिप्राय

मन्त्रिमण्डल का आशय उस राजनीतिक समिति से है जो प्रधानमंत्री के नेतृत्व में कायपालिका शक्तियों का प्रयोग करती है। लोकसदन के बहुमत दल के नेता को सम्राट् के द्वारा प्रधानमंत्री पद प्रदान किया जाता है और प्रधानमंत्री सिद्धांततः ससद सदस्यों और व्यवहार में सामान्यतया अपने ही राजनीतिक दल के ससद सदस्यों में से अपने सहयोगियों का चुनाव करता है। मुनरो के शब्दों में, "मन्त्रिमण्डल राजमुकुट के नाम पर प्रधानमंत्री द्वारा नियुक्त किये हुए उन राजकीय परामशदाताओं की समिति को कहा जा सकता है जिन्हें लोकसदन के बहुमत का समर्थन प्राप्त हो।"⁶ इसी प्रकार सर सिडनी लो के मतानुसार, "मन्त्रिमण्डल वह

1 'A combining hyphen which joins, a buckle which fastens the legislative party of the state with the executive part — *Bagehot*

2 The key stone of the political arch — *Lowell*

3 The Cabinet in short, is the steering wheel of the ship of the State — *Ramsay Muir*

4 'The central directing instrument of government — *Amery*

5 "The pivot round which the whole political machinery revolves — *Sir John Marriott*

6 'Cabinet may briefly be defined as the body of royal advisors chosen by the Prime Minister in the name of the Crown with the approval of a majority in the House of Commons — *Munro*

उत्तरदायी कार्यपालिका है जो राष्ट्रीय कार्यों के सामान्य प्रशासन को पूरा रूप से नियंत्रित करती है, किन्तु इस शक्ति का प्रयोग लोकसदन के कठोर निरीक्षण में किया जाता है जिसके प्रति वह अपनी समस्त भूलों और कार्यों के लिए उत्तरदायी है।¹

मन्त्रिमण्डल का उदय और विकास

ब्रिटिश संविधान की भाँति ही ब्रिटिश शासन व्यवस्था की सबसे प्रमुख सस्था मन्त्रिमण्डल भी विकास का ही परिणाम है, निर्माण का नहीं। इसकी स्थापना किसी संसदीय अधिनियम के आधार पर नहीं हुई वरन् वह पिछली लगभग तीन सदियों के विकास का परिणाम है। यद्यपि मन्त्रिमण्डल के द्वारा १८वीं सदी से कार्य किया जा रहा है, किन्तु कानून में इसके अस्तित्व को '१६३७ के सम्राट के मन्त्र परिचय' (Ministers of the Crown Act) में ही स्वीकार किया गया है।

मन्त्रिमण्डल का प्रारम्भिक रूप 'कबाल' (Cabal)—मन्त्रिमण्डल का विकास 'प्रिवी परिषद' से और 'प्रिवी परिषद' का विकास दो प्रारम्भिक सस्थाओं 'क्यूरिया रेजिस' और 'विटजेनमाट' से हुआ है। जिस प्रकार नामन काल में 'क्यूरिया रेजिस' से प्रिवी परिषद की उत्पत्ति हुई थी, उसी प्रकार १८वीं सदी में प्रिवी परिषद से मन्त्रिमण्डल की उत्पत्ति हुई। १६६० तक सम्राट की परामश देने का कार्य प्रिवी परिषद के द्वारा किया जाता था, लेकिन १७वीं सदी के अन्त तक प्रिवी परिषद सदस्य सरया की दृष्टि से इतनी बड़ी सस्था हो गई कि इसके द्वारा प्रभावदायक रूप में कार्य नहीं किया जा सकता था। अतः सम्राट चार्ल्स द्वितीय के द्वारा पूरी प्रिवी परिषद से परामश लेने की अपेक्षा एक छोटी अनौपचारिक समिति से परामश लेना प्रारम्भ कर दिया गया जिसमें राजा के निकटतम मित्र आदि थे। इस अनौपचारिक समिति को 'कबाल' (Cabal) का नाम दिया गया जो इसके सदस्यों के नामों के प्रथम अक्षरों से मिलकर बना था।² आन्तरिक समिति की यह व्यवस्था चलती रही और इसने एक सस्था का रूप ग्रहण कर लिया। यह 'कबाल' ही कैबिनेट या मन्त्रिमण्डल की जननी थी।

संसद द्वारा 'कबाल' का विरोध—'कबाल' राजा की सृष्टि थी और यद्यपि इसके सदस्य संसद में से लिये गये थे, किन्तु वे संसद के प्रति नहीं, वरन् राजा के प्रति उत्तरदायी थे और इस बात के कारण संसद ने कबाल के प्रति अनक शक़ाएँ अपना लीं। अतः उसने इस व्यवस्था का विरोध करने के उद्देश्य से सन् १७०१ के

¹ ' Cabinet is the responsible executive having complete control of the administration of the general direction of national business but exercising this vast power under the strict supervision of the representative chamber to which it is accountable for all of its acts and omissions ' —*Sydney Low*

² कबाल के पाँच सदस्यों के नाम ये थे क्लीफोर्ड, एशले, बर्चियम आररिंग्टन और साइड्डेन।

उत्तराधिकार कानून में दो उपबन्ध किये। पहला उपबन्ध तो यह था कि राजा की सेवा में कार्य करने वाला कोई भी व्यक्ति पार्लियामेंट का सदस्य न हो और दूसरे प्रिवी परिषद में जा भी नियाय किये जाय, वे उसकी पूरी वृत्ति में हों। इन उपबन्धों का उद्देश्य ऐसी प्रथा को रोकना था जो 'क्वॉल' के रूप में विकसित हो रही थी। यदि ये उपबन्ध स्थायी हो जाते, तो इंग्लैण्ड में मंत्रिमण्डलात्मक व्यवस्था के स्थान पर अध्यक्षतात्मक व्यवस्था का विकास होता। किन्तु ये उपबन्ध स्थायी नहीं हुए और प्रिवी परिषद की एक लघु समिति के रूप में केबिनेट का निरन्तर विकास होता रहा।

मन्त्रीय उत्तरदायित्व का विकास—मंत्रिमण्डलात्मक व्यवस्था के विकास के लिए इस धारणा को अपनाना जरूरी था कि मन्त्री अपनी नीति और कार्यों के लिए सम्राट के स्थान पर संसद के प्रति उत्तरदायी होने चाहिए। संसद ने यह बात चार्ल्स द्वितीय के समय डेम्बी पर महाभियोग लगाकर प्राप्त कर ली। राजनीतिक दला के उदय ने मंत्रिमण्डलात्मक व्यवस्था के विकास में और योग दिया। विलियम और एने मंत्रियों का चुनाव स्वयं ही करते थे, लेकिन अनुभव ने उन्हें यह सिखाया कि मंत्रियों और संसद के सम्बन्ध तभी अच्छे हो सकते हैं जबकि मंत्रियों को संसद का विश्वास प्राप्त हो। १६६५ में विलियम ने अपने सभी मन्त्री एक ही दल 'विलियम दल' में से चुनने का प्रयोग किया। एने एकदलीय मंत्रिमण्डल के विरुद्ध थी, लेकिन परिस्थितियां से बाध्य होकर उसे विलियम का अनुकरण करना पड़ा। इस प्रकार लोकसदन के बहुमत दल के मंत्रिमण्डल के निर्माण का चलन हुआ। इससे मंत्रिमण्डल एक सजातीय इकाई होने लगे और १७४२ में जब सर रॉबर्ट वाल्पोल ने सम्राट का विश्वास प्राप्त होने पर भी लोकसदन का विश्वास खो देने के कारण त्यागपत्र दे दिया, तो लोकसदन के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व की धारणा का विकास हुआ।

प्रधानमन्त्री पद का उदय—रानी एन के समय तक सम्राट मंत्रिमण्डल की बैठक की अध्यक्षता करते थे, लेकिन इतिहास के एक संयोग ने इस दोष को दूर कर दिया। जाज प्रथम और जाज तृतीय अंग्रेजी भाषा से परिचित नहीं थे और ब्रिटिश राजनीति में भी उनकी रुचि नहीं थी। अतः उन्होंने मंत्रिमण्डल की बैठक में भाग लेना बन्द कर दिया। अब मंत्रिमण्डल को अपने अध्यक्ष का चुनाव करना पड़ा और यह अध्यक्ष ही अनौपचारिक रूप से प्रधानमन्त्री हो गया। ब्रिटेन के ये प्रथम अनौपचारिक प्रधानमन्त्री सर रॉबर्ट वाल्पोल ही थे। जाज तृतीय ने समय की गति को रोकते हुए शासन शक्ति अपने हाथ में लेने का प्रयत्न किया, किन्तु इसमें उसे सफलता नहीं मिली। १८वीं सदी के अन्त तक मंत्रिमण्डल की निम्न विशेषताएँ स्थापित हो चुकी थीं—केबिनेट के सदस्य ब्रिटिश संसद में से लिये जान चाहिए, सामान्यतः वे एक ही राजनीतिक दल में से हों चाहिए, उनका संसद में बहुमत होना चाहिए, उनकी एक सामान्य नीति होनी चाहिए, मन्त्री लोकसदन के सम्मुख

उत्तरदायी हान चाहिए और वे सभी प्रधानमन्त्री ने आधीन होने चाहिए। १९वीं सदी में इसी सिद्धांत का मुहूर्त प्रदान की गई।

२०वीं सदी में मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था से सम्बन्धित कुछ अर्थ बातों का विकास हुआ। अब मंत्रिमण्डल के सदस्यों की संख्या १०-१२ के स्थान पर १८-२२ हो गयी और मंत्रिमण्डल के कार्य बढ़ जाने के कारण मंत्रिमण्डलीय समितियों का प्रचलन हुआ। संकटकाल में राष्ट्रीय मंत्रिमण्डलों की स्थापना का चलन हुआ और युद्धकाल में मंत्रिमण्डल की आंतरिक समिति के रूप में 'युद्ध मंत्रिमण्डल' का विकास हुआ। बीसवीं सदी में ही कॅबिनेट सचिवालय की भी स्थापना हुई।

मंत्रिमण्डलात्मक व्यवस्था की विशेषताएँ

इंग्लैण्ड मंत्रिमण्डलात्मक व्यवस्था का मातृ देश है और अर्थ दशों में इस व्यवस्था को इंग्लैण्ड से ही ग्रहण किया है। अतः ब्रिटेन की मंत्रिमण्डलात्मक व्यवस्था को उचित प्रकार में समझ लिया जाना चाहिए। ब्रिटेन की मंत्रिमण्डलीय प्रणाली की विशेषताओं की विवेचना निम्न प्रकार से की जा सकती है

(१) सम्राट की वास्तविक कार्यपालिका से पृथक्ता—मंत्रिमण्डलीय प्रणाली की प्रथम विशेषता यह है कि औपचारिक प्रधान होने के नाते राजा कार्यपालिका का अभिन्न अंग है लेकिन वह मंत्रिमण्डल में सम्मिलित नहीं है। वह न तो मंत्रिमण्डल की बैठकों में अध्यक्षता करता है और न ही उसकी कार्यवाही में भाग लेता है। मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की यह विशेषता संयोगवश ही विकसित हुई है किन्तु इसकी निश्चित उपयोगिता है। इन विशेषता के कारण ही शासन के सभी निष्पत्तियाँ और कार्य यद्यपि सम्राट के नाम से किये जाते हैं, किन्तु सम्राट इनमें प्रत्यक्ष रूप से कोई भाग नहीं लेता।

किन्तु इससे यह नहीं समझ लिया जाना चाहिए कि राजा का प्रशासन पर कोई प्रभाव ही नहीं है। राजा का प्रशासन सम्बन्धी समस्त सूचनाएँ प्राप्त करने का अधिकार है और उसे अधिकार है कि वह मंत्रिमण्डल का परामर्श देकर मंत्रिमण्डल को उसके कार्यों के लिए प्रोत्साहित करे या चेतावनी दे। यदि राजा प्रभावशाली व्यक्तित्व वाला व्यक्ति है तो उमके द्वारा अपने परामर्श के आधार पर शासन कार्य को पर्याप्त सीमा तक प्रभावित किया जा सकता है।

(२) व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में घनिष्ठ सम्बन्ध—मंत्रिमण्डलात्मक व्यवस्था में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के बीच घनिष्ठ सम्बन्ध पाया जाता है। सभी मन्त्री संसद में सँ लिये जाते हैं और ब्रिटिश व्यवस्था का यह लक्षण अमरीकी व्यवस्था के नितान्त विपरीत है जो कि शक्ति पृथक्करण सिद्धांत पर आधारित है और जिसमें व्यवस्थापिका और कार्यपालिका एक दूसरे से पृथक् रहते हुए अपना कार्य करती हैं। लास्की के शब्दों में—“ब्रिटिश कैबिनेट पार्लियामेण्ट से पृथक् नहीं चलता उसका ही एक भाग है। यह वास्तव में शासन के कार्यपालिका विभाग को

व्यवस्थापन विभाग के साथ सयुक्त करने वाला साधन है।¹ मन्त्रिमण्डल ससद को निर्देशित और नियंत्रित करना है तथा यह ससद के विचार के विषया का भा निश्चित करता है। यद्यपि मन्त्रिमण्डल लोकसदन के प्रति उत्तरदायी होता है और अन्तिम रूप में लोकसदन के द्वारा अविश्वास का प्रस्ताव पाम कर मन्त्रिमण्डल को पदच्युत भी किया जा सकता है लेकिन इसके साथ ही यह भी सत्य है कि प्रधानमंत्री के द्वारा सम्राट को परामश देकर लोकसदन को विघटित करवाया जा सकता है। इस प्रकार लोकसदन स्वयं को नष्ट किये बिना मन्त्रिमण्डल को नष्ट नहीं कर सकता है। इस स्थिति का स्वाभाविक परिणाम यह है कि व्यवस्थापिका और कार्यपालिका को एक दूसरे के साथ सहयोग करना होता है। वे उस प्रकार से परस्पर विरोधी दिशाओं में नहीं बढ़ते, जसा कि अमरीका में कई बार होता है और अभी १९७३ में हो रहा है। ब्रेजहाट के शब्दों में 'ब्रिटिश राजनीति का समस्त जीवन मन्त्रिमण्डल और ससद की क्रिया प्रतिक्रिया ही है।' यह क्रिया प्रतिक्रिया पारम्परिक विरोध की भावना पर नहीं, बरन् समझौते और लन देन की भावना पर आधारित होती है।

(३) मन्त्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व—सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धांत ब्रिटेन का आधुनिक राजनीतिक पद्धति के लिए मुख्य योगदान है और जसा कि बिबटिन हाग ने कहा है, 'यह अपेक्षा मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की कार्यविधि का मूल आधार है।'² सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत का तात्पर्य है कि प्रत्येक मन्त्री अपने विभाग के लिए व्यक्तिगत रूप से तथा अन्य विभागों के लिए सामूहिक रूप से लोकसदन के प्रति उत्तरदायी होने है।

त्रिभुवी उत्तरदायित्व—मन्त्रिमण्डल के अधिकार क्षेत्र के समान ही उसके उत्तरदायित्व भी व्यापक है और उसे तीन सत्ताओं के प्रति अपने दायित्व का पालन करना होता है। प्रथमतः, मन्त्री सम्राट के प्रति उत्तरदायी होता है, किन्तु वर्तमान समय में यह दायित्व औपचारिक ही है, क्योंकि सम्राट उस समय तक किसी भी मन्त्री को पदच्युत नहीं कर सकते, जब तक कि उसके पीछे लोकसदन का बहुमत है। द्वितीयतः, मन्त्री परस्पर एक दूसरे के प्रति उत्तरदायी होते हैं क्योंकि मन्त्रिमण्डल का उत्तरदायित्व सामूहिक होता है और एक की गल्ती का परिणाम सभी को भुगटना होता है। इसी कारण प्रत्येक विभाग के महत्त्वपूर्ण मामला पर पूरे मन्त्रिमण्डल की बैठक में ही निणय लिये जाते हैं।

¹ The British Cabinet is an integral and living part of Parliament and not separated from it. It is an instrument for linking the executive branch of government with the legislative.

—Laski, *Parliamentary Government in England* p. 221

² 'Collective responsibility is the corner-stone of the British Cabinet System

—Quintin Hogg, *The Purpose of Parliament*, p. 65

त्रिमुखी उत्तरदायित्व का तीसरा और सर्वाधिक महत्वपूर्ण रूप है मन्त्रिमण्डल का लोकसदन के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व। इसका तात्पर्य यह है कि यदि लोकसदन किसी एक मन्त्री के विरुद्ध भी अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर दे तो या तो सारा मन्त्रिमण्डल अपना त्यागपत्र दे देगा या प्रधानमन्त्री सभ्राट से लोकसदन को भग वरने के लिए आग्रह करेगा। इसका कारण यह है कि सभी विभागों के महत्वपूर्ण प्रश्नों का निर्णय अकेले मन्त्री के द्वारा नहीं वरन सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल के द्वारा किया जाता है। मन्त्रिमण्डल लोकसदन और सभ्राट के सम्मुख एक इकाई की भाँति कार्य करता है और लाड मार्ले की भाषा में "वे साथ साथ तैरते या साथ साथ डूबते हैं।"¹ विदेश विभाग के एक नुटिपूर्ण पत्र का प्रभाव वित्तमन्त्री पर पड़ता है और एक श्रेष्ठ गृहमन्त्री को युद्धमन्त्री की भूलों से हानि उठानी पड़ती है।

मन्त्रिमण्डल की जब बठकें होती हैं तो मन्त्री स्वतन्त्रतापूर्वक अपने विचार व्यक्त करते हैं, वे परस्पर मतभेद व्यक्त कर सकते हैं लेकिन मन्त्रिमण्डल के द्वारा जब कोई निणय ले लिया जाय, तो चाहे यह निणय उनके विचारा के अनुकूल हो या प्रतिकूल, मन्त्रिमण्डल के सदस्य होने के नाते उन्हें यह निणय स्वीकार करना होता है और उनके द्वारा जनता, सभ्राट या ससद के सामने अपने मतभेद व्यक्त नहीं किये जा सकते। प्रो० कीथ ने लिखा है "यदि ससद में मत लिया जाय तो प्रत्येक मन्त्री को सरकार के पक्ष में निणय देना चाहिए। वह इस आधार पर अपना बचाव नहीं कर सकता कि उसकी बात नहीं मानी गयी थी। यदि वह उत्तरदायित्व नहीं लेना चाहता है, तो उसे त्यागपत्र दे देना चाहिए।" इसी प्रकार लाड सेलिसबरी के अनुसार "मन्त्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य, जो त्यागपत्र नहीं देता, निश्चित रूप से उत्तरदायी होता है और उसे बाद में यह कहने का कोई अधिकार नहीं है कि एक मामले में तो वह समझौते के लिए सहमत हुआ था और दूसरे में अपने साथियों द्वारा राजी कर लिया गया।"

सामूहिक उत्तरदायित्व से बचाव केवल त्यागपत्र द्वारा ही हो सकता है। उदाहरणार्थ, लाड मार्ले तथा मि० बंसन ने १९१४ में एम्बिक्चय मन्त्रिमण्डल से अपना त्यागपत्र दे दिया था, क्योंकि वे मन्त्रिमण्डल के युद्ध घोषणा के निणय से सहमत नहीं थे। सर हरवट सम्युअल, अर्थ उदारवादिया तथा विस्काउण्ट स्नोडन ने १९३२ में अपना त्यागपत्र दे दिया, क्योंकि वे प्रधानमन्त्री रम्ज मकडानल्ट द्वारा किये गये

¹ They swim and sink together

—Lord Marley

² 'Each member of the Cabinet who does not resign is absolutely and irretrievably responsible and has no right afterwards to say that he agreed in one case to a compromise while in another he was persuaded by his colleagues —Lord Salisbury (Quoted from Lady Cecil's Life of Robert Marquis of Salisbury Vol II pp 219 20)

ओटावा समझौते से सहमत नहीं थे। १९३८ में पहले मन्त्रिमन्त्री ईडन और बाद में डफ कूपर द्वारा अपना त्यागपत्र दे दिया गया, क्योंकि वे प्रधानमन्त्री चम्बरलेन की जमनी के प्रति तुष्टीकरण नीति से सहमत नहीं थे। ऐसे अग्र भी अनेक उदाहरण हैं।

सामूहिक उत्तरदायित्व का यह सिद्धांत न केवल कैबिनेट के सदस्यों वरन् राज्यमन्त्रियों, उपमन्त्रियों, ससदीय सचिवों, जूनियर लाडों और राजनीतिक कार्यपालिका के सभी सदस्यों पर लागू होता है। प्रधानमन्त्री एटली न अपने पांच ससदीय सचिवों को पदच्युत कर दिया, जब उन्होंने ग्रेट ब्रिटेन के आयरलैण्ड के साथ सम्बन्धों के बारे में एक सरकारी विधेयक के विरुद्ध मत दिये।

सामूहिक उत्तरदायित्व का यह सिद्धांत ससदीय व्यवस्था के संचालन के लिए निश्चित रूप से बहुत उपयोगी है। यह मन्त्रिमण्डल के सदस्यों में पारस्परिक विश्वास उत्पन्न करता है और मन्त्रिमण्डल को आवश्यक शक्ति प्रदान करता है। लास्की के शब्दों में 'सामूहिक उत्तरदायित्व पारस्परिक विश्वास उत्पन्न करता है और नीति निर्धारण में उस लेन देन को सम्भव करता है, जिसके बिना प्रभावदायक पारस्परिक विश्वास प्राप्त नहीं किया जा सकता।'¹

(४) व्यक्तिगत उत्तरदायित्व—सामूहिक उत्तरदायित्व के साथ मन्त्रियों का व्यक्तिगत उत्तरदायित्व भी होता है। एमरी के शब्दों में 'मन्त्रियों का सामूहिक उत्तरदायित्व उनके व्यक्तिगत उत्तरदायित्व को कम नहीं करता।' इस सम्बन्ध में मामूय परम्परा यह है कि महत्वपूर्ण नीति सम्बन्धी मामलों में उत्तरदायित्व सामूहिक होता है किन्तु एक मन्त्री विशेष के कार्य और आचरण से सम्बन्धित विषयों में उत्तरदायित्व व्यक्तिगत होता है। यदि मन्त्री की किसी व्यक्तिगत त्रुटि या उनका विवेकहीन आचरण की समझ में आलोचना की जाती है तो प्रधानमन्त्री सारे मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र देने के बजाय उस मन्त्री विशेष में त्यागपत्र देने के लिए कह सकता है। उदाहरणस्वरूप १९३६ में वजेट का भेद खुल जाने के कारण जे० एच० टामस को त्यागपत्र देना पड़ा और एटली सरकार के वित्तमन्त्री सर हूज डास्टन को भी इसीलिए त्यागपत्र देना पड़ा कि उन्होंने अपने वजेट की कुछ बातों अपने एक मित्र पत्रकार को बताने की भूल की। मैकमिलन मन्त्रिमण्डल के युद्धमन्त्री जॉन प्रोफ्यूमो को अपना त्यागपत्र देना पड़ा क्योंकि उनके क्रिश्चियन कोलर से अनुचित सम्बन्धों और उन्होंने इस बात से इन्कार करके सदन को धोखा दिया।

¹ Collective responsibility begets mutual confidence and makes possible that give and take in the shaping of policy without which any effective mutual confidence is rarely attained

—Lasli *Parliamentary Government in England*, p 25

² The collective responsibility of ministers in no way derogates from their individual responsibility

—Amery *Thoughts on the Constitution* p 7

अनेक बार ऐसे भी उदाहरण मिले हैं जबकि व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के सिद्धांत का गलत रूप में प्रयोग करते हुए मन्त्रिमण्डल को बचा लिया गया। १९३६ में होर लावात समझौते पर सर सम्युअल हार का त्यागपत्र एसा ही एक उदाहरण है। यह नितांत स्पष्ट था कि विदामन्त्री सर सम्युअल होर के द्वारा यह समझौता प्रधानमन्त्री और कबिनेट के अग्र प्रमुख साथिया की सहमति के बिना नहीं लिया जा सकता था। लेकिन जब पार्लियामेण्ट के अन्दर और बाहर 'होर-लावाल समझौते' का प्रचण्ड विरोध हुआ तो इस समझौते का समस्त दायित्व होर को अपने ऊपर लेन दिया गया और सरकार को बचाने के लिए सर सम्युअल होर को बन्नि का बकरा बना दिया गया।

(५) गोपनीयता—मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था का एक प्रमुख सिद्धांत गोपनीयता होता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य उन सभी बातों के विषय में गोपनीयता बरतने के लिए बाध्य होते हैं जिनके विषय में ऐसा करने का निणय मन्त्रिमण्डल ने किया हो। मन्त्रिमण्डल की बैठका में जो विवाद होते हैं इगलण्ड में इनका कोई लेखा नहीं रखा जाता है, केवल मन्त्रिमण्डल के निणयों का लेखा रखा जाता है। १९१६ तक तो मन्त्रिमण्डल के निणयों का भी कोई लेखा नहीं रखा जाता था लेकिन युद्धकाल में व्यावहारिक कठिनाइया उत्पन्न होने के कारण १९१७ में लायड जाज द्वारा 'मन्त्रिमण्डलीय सचिवालय' की स्थापना की गयी। गोपनीयता का निर्वाह करने के लिए प्रत्येक मन्त्री को अपना श्रद्ध ग्रहण करने के पूर्व शपथ लेनी होती है। इसके अतिरिक्त १९२० के 'राजकीय गुप्तता अधिनियम' (Official Secrets Act) के अनुसार भी वे गोपनीयता बरतने के लिए बाध्य होते हैं। गोपनीयता का उल्लंघन करने पर मन्त्री को त्यागपत्र देना होता है। १९२२ में भारत मन्त्री को इसीलिए त्यागपत्र देना पडा था कि उनसे भारत विषयक कुछ रहस्य प्रकट हो गये थे। इसी प्रकार १९३४ में भूतपूर्व श्रममन्त्री जाज लसबरी के पुत्र एटगर लसबरी पर जुर्माना किया गया था, क्योंकि उनके जीवन चरित्र में कबिनेट को दिये गये एक ज्ञापन को प्रकाशित कर दिया गया था। सामूहिक उत्तरदायित्व के पालन हेतु गोपनीयता के नियम का पालन आवश्यक भी है।

(६) राजनीतिक सजातीयता (Political homogeneity)—सामूहिक उत्तरदायित्व तथा गोपनीयता के सिद्धांत का पालन इसी आधार पर सम्भव होता है कि मन्त्रिमण्डल एकदलीय होता है। सामान्यतः ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य एक ही राजनीतिक दल में से लोकसदन के वहुमत वाले दल में से लिये जाते हैं और डिजरेले के शब्दों में इगलण्ड मिले-जुले मन्त्रिमण्डलों को पसन्द नहीं करता। राष्ट्रीय या मिले जुले मन्त्रिमण्डलों का गठन केवल संकटकाल की स्थिति में ही किया जाता है और वे संकटकालीन स्थिति तक ही विद्यमान रहते हैं। वास्तव में, यह राजनीतिक सजातीयता या दलीय लक्षण ही मन्त्रिमण्डल को सिद्धान्तों और कार्यों की एकता प्रदान करता है। लास्पी के शब्दों में 'सभी सामान्य परिस्थितियों में सामूहिक

उत्तरदायित्व का रहस्य दलीय पद्धति में निहित है। यह दलीय लक्षण ही मन्त्रिमण्डल को नीति और काय की एकता प्रदान करता है।”

(७) प्रधानमंत्री का नेतृत्व—प्रधानमंत्री का नेतृत्व इस पद्धति की एक अय विशेषता है और राजनीतिक एकता तथा सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त का पालन प्रधानमंत्री के नेतृत्व में ही किया जा सकता है। प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल का नेता होता है। वह मंत्रियों की नियुक्ति करता, उनका विभाग का वितरण करता, उनके कार्यों में सामंजस्य उत्पन्न करता, उनकी कायवाहियों का निरीक्षण करता तथा उन्हें पदच्युत कर सकता है। प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल रूपी उस राजनीतिक खिलाडिया की टीम का नेता होता है जिसके नेतृत्व में मन्त्रिमण्डल राजनीतिक खेल खेलता है। इस प्रकार प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल के वृत्तखण्ड की मुख्य शिला है और समस्त मन्त्रिमण्डलात्मक व्यवस्था प्रधानमंत्री के नेतृत्व पर आधारित है। वतमान समय की प्रवृत्ति तो प्रधानमंत्री के पद को पूव की अपेक्षा अधिक शक्तिशाली बनाने की ही है।

मन्त्रिमण्डल का गठन

मन्त्रिमण्डल के गठन की प्रक्रिया प्रधानमंत्री की नियुक्ति से प्रारम्भ होती है। औपचारिक रूप से प्रधानमंत्री का चुनाव सम्राट द्वारा किया जाता है। लेकिन सामान्यतया ब्रिटन की द्विदल पद्धति के अंतर्गत प्रधानमंत्री का चुनाव महानिर्वाचन में जनता द्वारा ही किया जाता है। सुस्थापित परम्परा के अनुसार सम्राट लोकसदन के बहुमत दल के नेता को प्रधानमंत्री पद ग्रहण करने के लिए आमंत्रित करता है। अतः सामान्यतया इस सम्बन्ध में सम्राट की व्यक्तिगत इच्छा या विवेक का कोई महत्त्व नहीं है। लेकिन विशेष परिस्थितियों में, जबकि एक प्रधानमंत्री अकस्मात् त्यागपत्र दे दे या उसकी मृत्यु हो जाय और उमका कोई निश्चित उत्तराधिकारी न हो, तो सम्राट प्रधानमंत्री के चुनाव में अपने विवेक का प्रयोग कर सकता है। भूतकाल में कुछ अवसरों पर इस सम्बन्ध में सम्राट ने अपने विवेक का प्रयोग किया भी है, लेकिन ऐसा करते समय उस इस बात को ध्यान में रखना होता है कि उसके द्वारा इस पद के लिए चुना गया व्यक्ति लोकसदन के बहुमत का विश्वासभाजन हो। वतमान समय में एक बात के कारण सम्राट द्वारा प्रधानमंत्री का चुनाव करने में अपने विवेक का प्रयोग करने के अवसर और कम हो गये हैं। अब ग्रेट ब्रिटेन के दोना ही प्रमुख दल, मजदूर दल और अनुदार दल, ने इस चलन को अपना लिया है कि महानिर्वाचन के बाद और इसके बाद जब कभी प्रधानमंत्री का पद रिक्त हो, लोकसदन का बहुमत स्वयं अपने नेता का चुनाव करेगा।

राजट वाल्पोल के समय से ही प्रत्येक प्रधानमंत्री सदन के दोना में से किसी एक मदा का सदस्य रहा है और १६२३ में जाज पंचम द्वारा लॉर्ड कजन के स्थान पर गाल्डविन को प्रधानमंत्री पद प्रदान करने से यह परम्परा स्थापित हो गई है कि

प्रधानमंत्री लोकमदन का ही सदस्य होना चाहिए। लाड सभा के सदस्य होने के कारण ही लॉर्ड कजन को प्रधानमंत्री पद से वंचित रखा गया था।

अब मंत्रिया की नियुक्ति सम्राट के द्वारा प्रधानमंत्री के परामर्श के आधार पर की जाती है और गनी विक्टोरिया के बाद से ही इन सम्बन्ध में सम्राट का प्रभाव समाप्त हो गया है। नवीन सरकार के निर्माण का निमंत्रण प्राप्त होने के बाद प्रधानमंत्री अपने सहयोगिया की सूची सम्राट का देता है और सम्राट के द्वारा उनके नामा की घोषणा की जाती है।

परम्परा के अनुसार मंत्रिमण्डल के सदस्यों के लिए ससद का सदस्य होना अनिवार्य है। किसी ऐसे व्यक्ति को, जो नियुक्ति के समय समद सदस्य न हो, केवल ६ मास की अवधि के लिए मंत्री बनाया जा सकता है। इस बीच मया ता उस लार्ड की उपाधि देकर लाड सभा का सदस्य बना दिया जाता है या वह उपचुनाव में किसी निर्वाचन क्षेत्र में चुनकर आता है। मंत्रिमण्डल में दोना ही मदन का प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है। सामान्यतः प्रत्येक कैबिनेट में चार मंत्री लाड सभा में से होते हैं यद्यपि इस प्रकार की कोई कानूनी व्यवस्था नहीं है। इसके अतिरिक्त प्रधानमंत्री को अपन सहयोगिया का चुनाव करने में अपने दल के अन्दर विभिन्न व्यक्तियों की स्थिति विभिन्न भौगोलिक क्षेत्रों और समुदायों का प्रतिनिधित्व, सदस्यों की दक्षता और उनकी समाज सेवा की भावना आदि का ध्यान रखना होता है। सहयोगिया का चुनाव निश्चित रूप से एक कठिन और महत्वपूर्ण विषय है, क्योंकि मंत्रिमण्डल की सफलता सही सहयोगिया के चुनाव पर ही निर्भर करती है। इस सम्बन्ध में लायेल ने ठीक ही लिखा है कि, "प्रधानमंत्री का यह कार्य ऐसा ही है जैसा कि बहुत से ऐसे ब्लाकों को सहायता से जो एक दूसरे से मेल न खाते हों, एक चित्र तयार करना।"¹

यद्यपि सहयोगिया के चुनाव में प्रधानमंत्री के द्वारा कुछ वास्तविकताओं को दृष्टि में रखा जाता है, लेकिन जहाँ तक बधानिक दृष्टिकोण का सम्बन्ध है, वह अपन सहयोगिया का चुनाव में पूर्ण स्वतंत्र होता है। व्यवहार में भी इस सम्बन्ध में अन्तिम निर्णायक तो उसका अपना विवेक ही है। एमरी लिखते हैं कि, "वास्तव में किसी अधिनायक को ही अपनी कैबिनेट के निर्माण में इतनी अधिक स्वैच्छाचारी शक्ति प्राप्त होती है, जितनी कि ब्रिटिश प्रधानमंत्री को।"²

मंत्रिमण्डल की सदस्य भरपा निश्चित करना, उनके स्तर निर्धारित करना और उनमें विभागों का वितरण करना प्रधानमंत्री का ही कार्य है। मंत्रिमण्डल का

¹ A L Lowell *The Government of England*, Vol I p 57

² No dictator indeed enjoys such a measure of autocratic power as enjoyed by the British Prime Minister in the process of making up his Cabinet —Amery, *Thoughts on the Constitution* p 24

निर्माण हो चुकने के बाद भी प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल में कोई भी परिवर्तन कर सकता है। किसी एक राजनीतिक दल को नेतृत्व देने में स्पष्ट बहुमत प्राप्त न होने पर संयुक्त मन्त्रिमण्डल या संघट्ट की स्थिति में 'राष्ट्रीय मन्त्रिमण्डल' का निर्माण किया जा सकता है। युद्धकाल में मन्त्रिमण्डल की भी एक आंतरिक समिति के रूप में युद्ध मन्त्रिमण्डल का गठन किया जा सकता है, जैसा कि प्रथम और द्वितीय विश्वयुद्ध के समय किया गया था।

१९३७ के 'मंत्राट के मन्त्रि परिनियम' (Ministers of Crown Act) के अनुसार वर्तमान समय में मन्त्रिमण्डल में निम्न पद होते हैं

(१) प्रधानमंत्री तथा राजकोष का प्रथम लाड (Prime Minister and the First Lord of the Treasury)।

(२) चांसलर ऑफ एक्चिजर या वित्तमंत्री (Chancellor of Exchequer)।

(३) गृह विभाग का सचिव।

(४) उपनिवेशों का सचिव।

(५) विदेश विभाग का सचिव।

(६) नौसेना का सचिव।

(७) युद्ध सचिव।

(८) जल सेना का लाड।

(९) स्वाटलैण्ड का सचिव।

(१०) व्यापार मण्डल का अध्यक्ष (President of the Board of Trade)

(११) शिक्षा बोर्ड का अध्यक्ष (President of the Board of Education)

(१२) कृषि तथा मत्स्य विभाग का सचिव।

(१३) स्वास्थ्य विभाग का मंत्री।

(१४) यातायात विभाग का मंत्री।

(१५) श्रममंत्री।

(१६) लाड प्रिवी सील।

(१७) पोस्ट-मारटर जनरल।

(१८) राॉड प्रेसीडेंट ऑफ कौंसिल।

(१९) फस्ट कमिश्नर ऑफ वक्स एण्ड पेंशन।

(२०) कोऑर्डिनेशन का मंत्री।

मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की संख्या कम अधिक हो सकती है। इसी परिनियम के अनुसार ही प्रधानमंत्री का वार्षिक वेतन १० हजार पाउंड वार्षिक, मन्त्रिमण्डल के

मंत्रिया का वतन ५ हजार पौण्ड तथा कुछ अग्र्य मंत्रिया तथा सचिवो का वेतन १,५०० पौण्ड से लेकर ३,००० पौण्ड वार्षिक तक निश्चित किया गया है। जून १९७० के आम चुनाव के बाद एडवड हीथ की अध्यक्षता में निर्मित मंत्रिमण्डल १९५७ के बाद अग्र्य तक निर्मित मंत्रिमण्डलो में सबसे छोटा है। इस मंत्रिमण्डल में केवल १७ सदस्य हैं।¹

मन्त्रिपरिषद और मन्त्रिमण्डल (केबिनेट) (Council of Ministers and the Cabinet)

साधारणतया लोग मन्त्रिपरिषद तथा मन्त्रिमण्डल को एक ही संस्था मान लेते हैं लेकिन ये दोना एक दूसरे के पर्यायवाची नहीं हैं और इन दोनों में पर्याप्त अंतर है। मन्त्रिपरिषद प्रो० आग के अनुसार "एक बृहद संस्था होती है जिसमें राजनीतिक कार्यपालिका के सभी पदाधिकारी होते हैं जो संसद के सदस्य होते हैं और लोकसदन के प्रति उत्तरदायी होते हैं और जो तब तक अपने पद पर रहते हैं जब तक कि लोकसदन में उनको बहुमत का समर्थन प्राप्त रहता है। लेकिन मन्त्रिमण्डल जसा कि रैम्जे म्योर कहते हैं "मन्त्रिपरिषद का हृदय है शासन का परिचालक यंत्र है जिसमें सभी महत्त्वपूर्ण विभागों के राजनीतिक अध्यक्ष सम्मिलित रहते हैं, साथ ही कुछ प्राचीन तथा प्रतिष्ठित पदों के अधिकारी भी।" इस प्रकार मन्त्रिमण्डल को मन्त्रिपरिषद रूपी बृहद चक्र का एक आंतरिक चक्र कहा जा सकता है।

मन्त्रिपरिषद और मन्त्रिमण्डल के भेद निम्न रूपों में स्पष्ट किया जा सकते हैं

(१) आकार सम्बन्धी भेद—मन्त्रिमण्डल का आकार मन्त्रिपरिषद की तुलना में बहुत छोटा होता है। मन्त्रिपरिषद में सामान्यतया ७० से लेकर ९० तक सदस्य होते हैं और अक्टूबर १९६४ में हेरल्ड विल्सन द्वारा निर्मित मन्त्रिपरिषद में तो १०१ सदस्य थे, किन्तु मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की संख्या ५८२३ के बीच ही होती है।

(२) पद सम्बन्धी भेद—दोना का दूसरा महत्त्वपूर्ण अंतर पद सम्बन्धी है। समस्त राजनीतिक कार्यपालिका को मन्त्रिपरिषद के नाम से जाना जाता है और इसमें कई श्रेणियों के सदस्य होते हैं, जैसे (१) मन्त्रिमण्डलीय स्तर के मंत्री जो मन्त्रिमण्डल के स्थायी सदस्य होते हैं, इनमें से कुछ किन्हीं विद्योप विभागों में प्रदान होते हैं और कुछ बिना विभाग के मंत्री होते हैं, (२) मन्त्रिमण्डलीय स्तर के व मंत्री,

¹ *Britannica Book of the Year 1971*, p 755

- 'The Ministry is a large body consisting of the whole number of Crown officials who have seats in Parliament are responsible to the House of Commons and hold office subject to the approval of the working majority in that body'

जो मन्त्रिमण्डल के स्थायी सदस्य नहीं होते हैं, वरन् मन्त्रिमण्डल की वेबन उन्ही बढका मे शामिल होत हैं जिनमे उनके विभाग मे सम्प्रतिष्ठ विषया पर विचार किया जाना हो, (३) अन्य मन्त्री (४) राजमन्त्री, (५) समदीय उप सचिव, (६) जूनियर लाड, (७) समदीय निजी सचिव आदि ।

मन्त्रपरिपद के सदस्या की इन विभिन्न श्रेणियां म स केवल प्रथम श्रेणी के सदस्य मन्त्रिमण्डल के सदस्य होत हैं । इन प्रकार मन्त्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य मन्त्रपरिपद का सदस्य होता है लेकिन मन्त्रपरिपद का प्रत्येक सदस्य मन्त्रिमण्डल का सदस्य नहीं होता । स्वाभाविक रूप म मन्त्रिमण्डल के सदस्या का पद मन्त्र परिपद के अथ सदस्या की तुलना म उच्च होता है ।

(३) वेतन सम्बन्धी अन्तर—विभिन्न स्तर के मन्त्रिया के वेतन मे भी अन्तर होना है । प्रधानमन्त्री को १० हजार पौण्ड वार्षिक वेतन, मन्त्रिमण्डल के अथ सदस्या को ५ हजार पौण्ड वार्षिक वेतन तथा अथ स्तर के मन्त्रिया को १,५०० पौण्ड वार्षिक से लेकर ३,००० पौण्ड वार्षिक तक वेतन मिलता है ।

(४) काय और शक्ति सम्बन्धी अन्तर—मन्त्रिमण्डल के सदस्यो और मन्त्र परिपद के सदस्यो मे सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण अन्तर काय और शक्ति से सम्बन्धित होता है । इस दृष्टि से मन्त्रिमण्डल के सदस्य अधिक महत्त्वपूर्ण होते हैं और मन्त्र परिपद के सदस्य कम महत्त्वपूर्ण । मन्त्रिमण्डल के सदस्य सामान्यतया विभिन्न प्रशासनिक विभागो के अध्यक्ष होते हैं, उनके द्वारा समस्त प्रशासनिक व्यवस्था म सम्बन्धित महत्त्वपूर्ण बातो के सम्बन्ध मे नीति का निर्धारण किया जाता है और उनके द्वारा विभिन्न विभागो मे सामञ्जस्य भी स्थापित किया जाता है । मन्त्रपरिपद के सदस्यो को इस प्रकार का कोई महत्त्वपूर्ण काय नहीं करना होता ।

उपरोक्त भेदो के बावजूद मन्त्रपरिपद और मन्त्रिमण्डल दोनो ही राजनीतिक कायपालिका के अंग हैं । प्रधानमन्त्री का त्यागपत्र न केवल मन्त्रिमण्डल वरन् समस्त मन्त्रपरिपद का त्यागपत्र समझा जाता है और लोकसदन द्वारा अविश्वास का प्रस्ताव पास किय जाने पर सम्पूर्ण मन्त्रपरिपद को त्यागपत्र देना होता है ।

मन्त्रिमण्डल की कार्य-पद्धति

सम्राट जाज प्रथम के समय से ही सम्राट मन्त्रिमण्डल की बढका म भाग नहीं लेता और अब यह मन्त्रिमण्डलीय पद्धति का एक स्वीकृत सिद्धांत बन गया है । मन्त्रिमण्डल की बैठको का सभापतित्व प्रधानमन्त्री ही करता है । जब ससद का अधिवेशन हो रहा हो तब मन्त्रिमण्डल की सप्ताह म दो बार बैठके होती हैं और जब ससद का अधिवेशन नहीं चल रहा हो, तो सप्ताह मे एक बार ही बैठक होती है । इसके अतिरिक्त प्रधानमन्त्री कभी भी आवश्यकतानुसार मन्त्रिमण्डल की बैठके बुला सकता है । समदीय कार्यक्रम, परराष्ट्र नीति और प्रधानमन्त्री द्वारा प्रस्तावित अथ विषया के सम्बन्ध म इन बैठको मे विचार किया जाता है । अपने कार्यों के सुचारु संचालन के लिए मन्त्रिमण्डल के द्वारा अनेक स्थायी और अस्थायी समितियो

का निर्माण किया जाता है। इनमें से कुछ समितियाँ इस प्रकार हैं— विधान समिति, प्रतिरक्षा समिति, लॉर्ड प्रेमीडेण्ट की समिति, आर्थिक नीति समिति और उत्पादन समिति। मन्त्रिमण्डल की सहायता और वास्तविक प्रशासन के संचालन के लिए एक 'मन्त्रिमण्डलीय मन्त्रिवालय' होता है।

मन्त्रिमण्डल के कार्य तथा शक्तियाँ

मन्त्रिमण्डल के कार्यों तथा शक्तियों का आधार वैधानिक न होकर परम्परागत है। जहाँ तक वैधानिक स्थिति का सम्बन्ध है, मन्त्रिमण्डल सम्राट की एक परामर्शदात्री समिति मात्र है, किन्तु वास्तविक स्थिति यह है कि सम्राट की सभी शक्तियों का उपभोग केवीनट के द्वारा ही किया जाता है। राजतंत्र के लोकतन्त्रीकरण की प्रक्रिया में राजा के पद की शक्तियाँ ज्या-ज्या कम होती गयी, मन्त्रिमण्डल की शक्तियाँ बस-बसे बढ़ती गई हैं। आज जसा कि सर जान मरीयट कहते हैं, 'यह एक ऐसा केन्द्र बिन्दु है, जिसके चारों ओर समस्त राजनीतिक यंत्र घूमता है।' ग्लेडस्टन के अनुसार, 'मन्त्रिमण्डल वह सूय पिण्ड है जिसके चारों ओर अन्य पिण्ड घूमते रहते हैं।' हाल्डेन समिति के प्रतिवेदन में मन्त्रिमण्डल को 'सम्पूर्ण शासनतंत्र का मुख्य आधार' बतलाया गया है। रम्जे म्योर सावेल, एमरो, बजहॉट और ब्रिटिश विधान के लेखकान भी शासन व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल की स्थिति को स्पष्ट करने के लिए ऐसी ही गौरवपूर्ण शब्दावली का प्रयोग किया है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि मन्त्रिमण्डल ब्रिटिश शासन व्यवस्था का हृदय है और ब्रिटिश शासन व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल को जितनी महत्त्वपूर्ण स्थिति प्राप्त है उतनी शासन के अन्य किसी भी अंग को नहीं।

शासन का आधार बिन्दु हान के कारण मन्त्रिमण्डल के कार्य बहिर्मुखी हैं। सन १९१८ में सरकार द्वारा नियुक्त शासन-तंत्र समिति ने अपन प्रतिवेदन में मन्त्रिमण्डल के निम्न कार्य बताये हैं

- (१) संसद के सम्मुख प्रस्तुत की जाने वाली नीति का अन्तिम निर्धारण,
- (२) संसद द्वारा निश्चित नीति के अनुसार राष्ट्रीय कार्यपालिका का सर्वोच्च नियन्त्रण,
- (३) राज्य प्रशासन के विभिन्न विभागों की शक्तियों को परिमिति करना और उनमें निरन्तर सामंजस्य स्थापित करना।

वास्तव में, इस प्रतिवेदन में मन्त्रिमण्डल की केवल कार्यपालिका शक्तियाँ का ही उल्लेख किया गया है। वर्तमान समय में मन्त्रिमण्डल को कार्यपालिका क्षेत्र के अतिरिक्त विधायी, प्रशासनिक और न्यायिक क्षेत्र में भी महत्त्वपूर्ण शक्तियाँ प्राप्त हैं, जिनका उल्लेख इन रूपों में किया जा सकता है

(१) कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य—मन्त्रिमण्डल ही ब्रिटेन की वास्तविक कार्यपालिका है और इस रूप में उसके द्वारा व्यापक शक्तियों का उपभोग किया जाता है, जिनमें से कुछ अग्र प्रकार हैं

(1) राष्ट्रीय नीति निर्धारित करना—मंत्रिमण्डल का मन्त्रों में अधिक महत्वपूर्ण कार्य राष्ट्रीय नीति निर्धारित करना है। मंत्रिमण्डल यह निश्चित करता है कि आर्थिक क्षेत्र में प्रणामन व विभिन्न विभागों द्वारा जोर व दायित्व क्षेत्र में दूसरे देशों के साथ सम्बन्ध व विषय में किस प्रकार की नीति अपनाई जायगी। रमज्ज म्पोर के शब्दा में, 'वास्तविक वायपालिका के रूप में मंत्रिमण्डल राष्ट्रीय नीति को रूपरेखा परिभाषित करता है और यह निश्चित करता है कि देश और विदेश में उत्पन्न प्रत्येक सामयिक समस्या को किस प्रकार हल किया जायगा।' मंत्रिमण्डल द्वारा निर्धारित नीति के आधार पर ही मन्त्रों में प्रशासनिक व्यवस्था चलती है।

(ii) राष्ट्रीय वायपालिका पर सर्वोच्च नियन्त्रण—शासन की समस्त वायपालिका शक्ति का प्रयोग वास्तव में मंत्रिमण्डल के द्वारा ही किया जाता है। मंत्रिमण्डल विभिन्न विभागों के अध्यक्ष होते हैं वे अपने विभागों का संचालन करते और उनके कार्यों की देख-भाल करते हैं। मन्त्रों की मन्त्रों में वायपालिका शक्तियाँ का प्रयोग मंत्रिमण्डल ही करता है। राजनयिक स्तर के प्रमुख पदाधिकारियों का चयन भी मंत्रिमण्डल ही करता है, मन्त्रों में इन्हें केवल औपचारिक रूप से नियुक्त कर देना है।। समद में प्रशासन से सम्बन्धित जो प्रश्न पूछे जाते हैं उनका उत्तर मंत्रिमण्डल को ही देना होता है। इसी प्रकार समद में मंत्रिमण्डल व प्रशासन के विविध विभागों के कार्यों की जो जाँच-पड़ताल की जाती है, उन्हें दृष्टि में रखते हुए मंत्रिमण्डल को प्रशासन के दोष दूर करने का प्रयत्न करना होता है।

(iii) मंत्रिमण्डल का समन्वयकारी कार्य—प्रशासनिक सुविधा के लिए सरकार को विभिन्न प्रशासनिक विभागों में विभाजित कर दिया जाता है लेकिन इन विभिन्न विभागों में विभाजित होने पर भी सरकार में एक प्रकार की आंगिक एकता पाई जाती है और सुशासन के लिए प्रशासन के विभिन्न विभागों में समन्वय नितान आवश्यक है। विभिन्न विभागों में इस प्रकार का समन्वय स्थापित करने का कार्य मंत्रिमण्डल के द्वारा ही किया जाता है। मंत्रिमण्डल समस्त विभागों में नीति सम्बन्धी समन्वय स्थापित करता है और इस बात का प्रयत्न करता है कि विभिन्न विभागों में अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी विवाद उत्पन्न न हों तथा उनके द्वारा परस्पर सहयोग किया जाय। विभिन्न विभागों के कार्यों में समन्वय स्थापित करने के लिए ही वर्तमान समय में मंत्रिमण्डलीय समितियों की स्थापना की गई है।

(२) व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य—वर्तमान समय में मंत्रिमण्डल न केवल प्रशासनिक कार्य करता है, बरन विधि निर्माण के क्षेत्र में भी समद का नेतृत्व और पथप्रदर्शन करता है। संसदीय शासन में विधायी और वायपालिका शक्तियों के एकीकरण के कारण मंत्रिमण्डल का समद से अविच्छिन्न सम्बन्ध रहता है। मंत्रिमण्डल न केवल, राष्ट्रीय नीति निर्धारित करता है, बरन शासन की सर्वोच्च नीति और वायपालिका को क्रियान्वित करने के लिए आवश्यक कानून का निर्माण भी मंत्रिमण्डल का ही कार्य है। सरकारी अधिकारी वैधानिक परामर्श के आधार पर विभिन्न

विधेयका का प्रारूप तयार करते हैं, मन्त्रिमण्डल उह अन्तिम स्वीकृति देता है तथा ससद मे प्रस्तावित करता और बहुमत के समर्थन से उहे पास कराता है । अपने राजनीतिक दल को बहुमत प्राप्त होने के कारण मन्त्रिमण्डल का ससद पर नियन्त्रण रहता है और मन्त्रिमण्डल ही समस्त विधि निर्माण काय के लिए उत्तरदायी है । ससद का अधिवेशन बुलाने और स्थगित करने का काय सम्राट मन्त्रिमण्डल के परामश से ही करते हैं और मन्त्रिमण्डल के परामश से ही लोकमदन को विघटित किया जाता है । ससद के अधिवेशन के प्रारम्भ म सम्राट द्वारा पढा जाने वाला भाषण भी मन्त्रिमण्डल ही तैयार करता है । प्रतिवष विभिन्न कानूनो के अन्तगत जो सैंकडो 'सपरिषद आदेश' निकलत है, उनके निमाण म भी केवीनट की स्वीकृति निहित रहती है । मन्त्रिमण्डल के इन विधायी कार्यों की व्यापकता के कारण कुछ लेखको न इसे 'लघु विधायिका' (Little Legislature) की सना दी है । आग और जिक ता लिखत है कि "व्यवस्थापन में मन्त्रिमण्डल का प्रभुत्व इतना अधिक है कि बिना किसी अतिशयोक्ति के कहा जा सकता है कि वर्तमान समय मे विधि निर्माण ससद द्वारा नहीं वरन् मन्त्रिमण्डल द्वारा ससद के परामश और सहमति से होता है ।"¹

(३) वित्तीय काय—राष्ट्रीय आय व्यय का निर्धारण अर्थात् वजट का निर्माण और उसे ससद मे स्वीकृत कराना भी मन्त्रिमण्डल का एक महत्त्वपूर्ण काय है । वास्तव मे वित्त पर मन्त्रिमण्डल का पूण अधिकार होता है । वार्षिक आय-व्यय का विस्तृत व्योरा वित्तमन्त्री अपनी देस रेख मे तैयार कराता है किन्तु वजट के मूल प्रस्ताव और आधार मन्त्रिमण्डल के द्वारा ही निश्चित किय जाते हैं । मन्त्रिमण्डल को लोकसदन के बहुमत का जो समयन प्राप्त होता है, उसके कारण किसी भी कर या अनुदान की माँग म कोई बटौती लोकमदन के द्वारा मन्त्रिमण्डल की सहमति के बिना नहीं की जा सकती । इसीलिए मुनरो का कहना है कि—“यदि मन्त्रिमण्डल का अनुमोदन प्राप्त करने के तुरन्त बाद सदन मे भेजे बिना ब्रिटिश वजट को लागू कर दिया जाय, तो इसके अन्तिम आँकडो में कोई विधेय अन्तर नहीं होगा ।” इस प्रकार वित्तीय क्षेत्र म मन्त्रिमण्डल को असाधारण शक्ति प्राप्त है और इस दृष्टि से ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल अमरीकी राष्ट्रपति से अधिक शक्तिशाली है क्योंकि अमरीकी राष्ट्रपति वित्तीय क्षेत्र म कांग्रेस की दया पर निर्भर करता है ।

¹ 'It has come to have so much to do with legislation that it may be remarked with undue exaggeration that nowadays it is the Cabinet that legislates with advice and consent of the Parliament'

—Zink *Modern Governments*

² If the British budget were put directly into effect as soon as it has been approved by the Cabinet without going to the House at all its final figures would not be appreciably changed

अथ काय—उपरोक्त ने अतिरिक्त भी मन्त्रिमण्डल अथ अनेक काय करता है। प्रथम, राजा शमा के विशेषाधिकार का प्रयोग मन्त्रिमण्डल, विशेषतया गृहमन्त्री, के परामर्श पर ही करता है। द्वितीय, राजा द्वारा उपाधियों का वितरण भी प्रधान मन्त्री के परामर्श पर ही किया जाता है। तृतीय, ब्रिटिश सम्राट द्वारा देश और विदेश में की जाने वाली समस्त नियुक्तियाँ मन्त्रिमण्डल के परामर्श के आधार पर ही की जाती हैं। चतुर्थ, महत्त्वपूर्ण न्यायालयों के न्यायाधीश लॉर्ड चांसलर (मन्त्रिमण्डल के एक सदस्य) के परामर्शानुसार ही सम्राट द्वारा नियुक्त किये जाते हैं।

वास्तव में मन्त्रिमण्डल के अधिकार और काय बहुत ही व्यापक हैं, वह उन सभी कार्यों का करता है, जो वैधानिक दृष्टि से सम्राट के अधिकार बताये जाते हैं। वर्तमान समय की प्रवृत्ति मन्त्रिमण्डल को और अधिक शक्तियाँ तथा काय प्रदान करने की है।

मन्त्रिमण्डल व ससद (लोकसदन) का सम्बन्ध

मन्त्रिमण्डल और ससद का सम्बन्ध ब्रिटिश शासन व्यवस्था में सिद्धांत और व्यवहार के अन्तर का ही एक उदाहरण है। सिद्धांतिक दृष्टि से स्थिति एक प्रकार की है और व्यावहारिक दृष्टि से दूसरे प्रकार की। इसी कारण इन दोनों सस्थाओं के पारस्परिक सम्बन्धों के विषय पर विभिन्न लेखकों द्वारा अलग अलग विचार व्यक्त किये गये हैं। डायसी ने सिद्धांतिक दृष्टिकोण में विचार करते हुए 'ससद की प्रभुसत्ता' का प्रतिपादन किया है लेकिन रेम्जे म्योर तथा लास्की ने व्यावहारिक दृष्टिकोण के आधार पर कहा है कि 'ससद की नहीं बरन मन्त्रिमण्डल की सत्ता ही सर्वोच्च है।'

वैधानिक दृष्टिकोण के अनुसार स्थिति

वैधानिक दृष्टिकोण के अनुसार मन्त्रिमण्डल और ससद के पारस्परिक सम्बन्धों में ससद की सत्ता सर्वोच्च है। व्यवस्थापन और प्रशासन दोनों ही क्षेत्रों में ससद की सर्वोच्चता स्पष्टतया देखी जा सकती है।

व्यवस्थापन सम्बन्धी सर्वोच्चता—वैधानिक दृष्टि में ब्रिटिश ससद को सर्वोच्चता प्राप्त है और कानून निर्माण के क्षेत्र में उसकी सत्ता की समानता करने वाली अथ कोई भी सस्था नहीं है। ब्रिटेन में एकारमक शासन व्यवस्था है अतः ब्रिटेन में ब्रिटिश ससद एकमात्र कानून निर्मात्री सस्था है। संविधान लचीला होने के कारण ब्रिटिश ससद सामान्य बहुमत से ही संवैधानिक कानूनना का भी निर्माण कर सकती है। ससद की व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्ति इसलिए भी सर्वोच्च है कि ब्रिटेन में 'न्यायिक पुनर्विलास की व्यवस्था' नहीं है, इसलिए ससद द्वारा निर्मित कानूनों को किसी भी न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती।

सन १९११ और १९४६ के ससदीय अधिनियमों के द्वारा लाउ सभा की शक्तियाँ बहुत कम कर दी गई हैं और आज ससद का अभिप्राय लोकसदन से ही हो गया है।

यद्यपि व्यवहार में समद के द्वारा कानूनो का निर्माण करते समय प्रथाआ, परम्पराआ, धार्मिक और नतिक मायताआ, जनमत और व्यावहारिक परिस्थितिया आदि सभी बातों को ध्यान में रखना होता है तथापि बधानिक स्थिति यही है कि ससद कानून निर्माण के क्षेत्र में सर्वोच्च सत्तावान् है ।

कार्यपालिका पर नियन्त्रण सम्बन्धी सर्वोच्चता

ब्रिटेन की ससदात्मक व्यवस्था के अतगत ब्रिटिश ससद को न केवल कानून निर्माण सम्बन्धी सर्वोच्चता प्राप्त है, वरन् वास्तविक कार्यपालिका (मन्त्रिमण्डल) पर भी लोकसदन के द्वारा नियन्त्रण रखा जाता है । मन्त्रिमण्डल लोकसदन के प्रति उत्तरदायी होता है और लोकसदन अविश्वास का प्रस्ताव पास कर मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर सकता है । लोकसदन निम्न साधना के आधार पर मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण रखता है

प्रश्न—लोकसदन द्वारा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण का प्रथम और सर्वाधिक प्रभावशाली उपाय प्रश्न पूछना है । ये प्रश्न ससद के किसी भी सदस्य द्वारा मन्त्री से उससे विभाग से सम्बन्धित कार्यों के विषय में पूछे जा सकते हैं । प्रश्न पूछे जाने की आशना मन्त्रिया को मर्दव भयग्रस्त रखती है क्योंकि इन प्रश्नों से उनके दोष प्रकाश में आ जाते हैं और उनकी विभागीय नीति की आलोचना होती है । यदि कोई मन्त्री ससद सदस्यों के प्रश्नों का उत्तर से तोषजनक ढंग में नहीं दे पाता, तो इससे जनता, ससद और अपने राजनीतिक दल में उसका सम्मान कम हो जाता है और इस बात का उसके राजनीतिक भविष्य पर भी प्रभाव पड़ता है ।

घाब विवाद—वाब विवाद भी ससद के हाथ में मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण का एक उपाय है । यह विवाद ससद के सदन में मन्त्रिमण्डल की नीति और कार्यों पर किया जाता है । इस प्रथागत के दोष प्रकाश में आते हैं और लोकमत मतक होता है । इस वाब विवाद में मन्त्रियों को अपनी नीति और कार्यों का औचित्य सिद्ध करना होता है और आलोचना का भय मन्त्रियों को मर्दव सचेत निय रखता है ।

निन्दात्मक प्रस्ताव—मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण रखने का एक अर उपाय निन्दात्मक प्रस्ताव है । इनमें व्यक्तियुक्त मन्त्रिया पर प्रहार किया जाता है और इसका ध्यय किसी विषय विषय की नीति के प्रति अमनोप व्यक्त करना होता है । इनमें किसी भी सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है किन्तु निन्दात्मक प्रस्ताव का पास होना कठिन होता है क्योंकि मन्त्रिमण्डल के सदस्य अपने सहयोगी मन्त्री को बचाने की पूरी चेष्टा करते हैं ।

बाय स्थगन प्रस्ताव—लोकसदन द्वारा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण रखने तथा उसकी आलोचना करने का एक अर उपाय काय स्थगन प्रस्ताव (Adjournment Motion) है । इस प्रकार का प्रस्ताव सामन की किसी विशेष समस्या या दोष के सम्बन्ध में रखा जाता है । यह प्रस्ताव लोकसदन के किसी भी सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है और यदि उस ५० सदस्यों का समर्थन प्राप्त हो

अय काय—उपरोक्त के अतिरिक्त भी मन्त्रिमण्डल अय अनेक कार्य करता है। प्रथम राजा क्षमा के विशेषाधिकार का प्रयोग मन्त्रिमण्डल, विशेषतया गृहमंत्री, के परामर्श पर ही करता है। द्वितीय, राजा द्वारा उपाधियों का वितरण भी प्रधान मंत्री के परामर्श पर ही किया जाता है। तृतीय, ब्रिटिश सम्राट द्वारा देश और विदेश में की जाने वाली समस्त नियुक्तियाँ मन्त्रिमण्डल के परामर्श के आधार पर ही की जाती हैं। चतुर्थ, महत्त्वपूर्ण न्यायालयों के न्यायाधीश लॉर्ड चांसलर (मन्त्रिमण्डल के एक सदस्य) के परामर्शानुसार ही सम्राट द्वारा नियुक्त किये जाते हैं।

वास्तव में मन्त्रिमण्डल के अधिकार और काय बहुत ही व्यापक हैं, वह उन सभी कार्यों को करता है, जो वैधानिक दृष्टि से सम्राट के अधिकार बताये जाते हैं। वर्तमान समय की प्रवृत्ति मन्त्रिमण्डल को और अधिक शक्तियाँ तथा काय प्रदान करने की है।

मन्त्रिमण्डल व ससद (लोकसदन) का सम्बन्ध

मन्त्रिमण्डल और ससद का सम्बन्ध ब्रिटिश शासन व्यवस्था में सिद्धांत और व्यवहार के अंतर का ही एक उदाहरण है। सिद्धांतिक दृष्टि से स्थिति एक प्रकार की है और व्यावहारिक दृष्टि से दूसरे प्रकार की। इसी कारण इन दोनों सस्थाओं के पारस्परिक सम्बन्धों के विषय पर विभिन्न लेखकों द्वारा जलग अलग विचार व्यक्त किये गये हैं। डायसी ने सिद्धांतिक दृष्टिकोण में विचार करते हुए 'ससद की प्रभुसत्ता का प्रतिपादन किया है लेकिन रेम्जे म्योर तथा लास्की ने व्यावहारिक दृष्टिकोण के आधार पर कहा है कि ससद की नहीं, बरन मन्त्रिमण्डल की सत्ता ही सर्वोच्च है।'

वैधानिक दृष्टिकोण के अनुसार स्थिति

वैधानिक दृष्टिकोण के अनुसार मन्त्रिमण्डल और ससद के पारस्परिक सम्बन्धों में ससद की सत्ता सर्वोच्च है। व्यवस्थापन और प्रशासन दोनों ही क्षेत्रों में ससद की सर्वोच्चता स्पष्टतया देखी जा सकती है।

व्यवस्थापन सम्बन्धी सर्वोच्चता—वैधानिक दृष्टि से ब्रिटिश ससद की सर्वोच्चता प्राप्त है और कानून निर्माण के क्षेत्र में उसकी सत्ता की समानता बरन वाली अय कोई भी सस्था नहीं है। ब्रिटेन में एकात्मक शासन व्यवस्था है, अतः ब्रिटेन में ब्रिटिश ससद एवमान कानून निर्मात्री सस्था है। संविधान लचीला होने के कारण ब्रिटिश ससद सामान्य बहुमत से ही संवैधानिक कानूनों का भी निर्माण कर सकती है। ससद की व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्ति इसलिए भी सर्वोच्च है कि ब्रिटेन में 'न्यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था नहीं है, इसलिए ससद द्वारा निर्मित कानूनों को किसी भी न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती।

सन् १९११ और १९४६ के ससदीय अधिनियमों के द्वारा लॉर्ड सभा की शक्तियाँ बहुत कम कर दी गई हैं और आज ससद का अभिप्राय लोकसदन से ही हो गया है।

यद्यपि व्यवहार में समद के द्वारा कानूनो का निर्माण करते समय प्रथाओं, परम्पराओं, धार्मिक और नैतिक मान्यताओं, जनमत और व्यावहारिक परिस्थितियों आदि सभी बातों को ध्यान में रखना होता है तथापि वैधानिक स्थिति यही है कि समद कानून निर्माण के क्षेत्र में सर्वोच्च सत्तावान है।

कायपालिका पर नियन्त्रण सम्बन्धी सर्वोच्चता

ब्रिटन की समदात्मक व्यवस्था के अन्तर्गत ब्रिटिश समद को न केवल कानून निर्माण सम्बन्धी सर्वोच्चता प्राप्त है, वरन् वास्तविक कायपालिका (मन्त्रिमण्डल) पर भी लाकसदन के द्वारा नियन्त्रण रखा जाता है। मन्त्रिमण्डल लोकसदन के प्रति उत्तरदायी होता है और लोकसदन अविश्वास का प्रस्ताव पास कर मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर सकता है। लाकसदन निम्न साधना के आधार पर मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण रखता है

प्रश्न—लोकसदन द्वारा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण का प्रथम और सर्वाधिक प्रभावशाली उपाय प्रश्न पूछना है। ये प्रश्न समद के किसी भी सदस्य द्वारा मन्त्री से उसके विभाग से सम्बन्धित कार्यों के विषय में पूछे जा सकते हैं। प्रश्न पूछे जाने की आशका मन्त्रियों को सदैव भयग्रस्त रखती है क्योंकि इन प्रश्नों से उनके दोष प्रकाश में आ जाते हैं और उनकी विभागीय नीति की आलोचना होती है। यदि कोई मन्त्री समद सदस्यों के प्रश्नों का उत्तर में तोपजनक ढंग से नहीं दे पाता, तो इनसे जनता, समद और अपने राजनीतिक दल में उसका सम्मान कम हो जाता है और इस बात का उसके राजनीतिक भविष्य पर भी प्रभाव पड़ता है।

बाद विवाद—बाद विवाद भी समद के हाथ में मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण का एक उपाय है। यह विवाद समद के सदस्यों में मन्त्रिमण्डल की नीति और कार्यों पर किया जाता है। इस प्रश्नगत के दोष प्रकाश में आते हैं और लाकमत सतक होना है। इस बाद विवाद में मन्त्रियों को अपनी नीति और कार्यों का औचित्य सिद्ध करना होता है और आलोचना का भय मन्त्रियों को सदैव सतक किया रहता है।

निन्दारत्मक प्रस्ताव—मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण रखने का एक अन्य उपाय निन्दारत्मक प्रस्ताव है। इनमें व्यक्तिगत मन्त्रियों पर प्रहार किया जाता है और इसका ध्येय किसी विषय विशेष की नीति के प्रति असन्तोष व्यक्त करना होता है। इस विषय भी सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है, किन्तु निन्दारत्मक प्रस्ताव का पास होना कठिन होता है क्योंकि मन्त्रिमण्डल के सदस्य अपने सहयोगी मन्त्री का बचाने की पूरी कोशिश करते हैं।

बाय स्पेगन प्रस्ताव—लोकसदन द्वारा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण रखने तथा उनकी आलोचना करने का एक अन्य उपाय 'बाय स्पेगन प्रस्ताव' (Adjournment Motion) है। इस प्रकार का प्रस्ताव शासन की किसी विशेष समस्या या दाप के सम्बन्ध में रखा जाता है। यह प्रस्ताव लोकसदन के किसी भी सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है और यदि उस ५० सदस्यों का समर्थन प्राप्त हो

जाय, तो सदन की उम दिन की बैठक का अथ काय स्थगित कर प्रस्ताव के विषय पर ही वाद विवाद किया जाता है। काय स्थगन प्रस्ताव को मंत्रिमण्डल क प्रति अविश्वास का ही रूप समझा जाता है और यदि यह प्रस्ताव बहुमत मे पारित हो जाय, तो मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना होता है।

कटौती प्रस्ताव—लोकसदन विशेष विभाग के कार्यों व नीतियों के प्रति अपना असंतोष व्यक्त करने के लिए सम्बन्धित मंत्री के वेतन पर कटौती प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकता है। ऐसे कटौती प्रस्ताव का उद्देश्य मंत्री विशेष के प्रति अविश्वास व्यक्त करना होता है और सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत के कारण इस प्रकार के कटौती प्रस्ताव के पारित होने से सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना होता है।

अविश्वास का प्रस्ताव—लोकसदन के पाम मंत्रिमण्डल मे अविश्वास व्यक्त करने के अनेक साधन होते हैं। कानून निर्माण के क्षेत्र मे मंत्रिमण्डल की इच्छा के विरुद्ध काय करके भी मंत्रिमण्डल मे अविश्वास व्यक्त किया जा सकता है। किंतु अनेक बार किसी विधेयक पर मंत्रिमण्डल को पराजित करने का उपाय प्रभावशाली नहीं होता क्यकि सम्भव है कि मंत्रिमण्डल इस हार का महत्त्वपूर्ण न समझे। ऐसी स्थिति म मंत्रिमण्डल के कार्यों से असंतुष्ट होन पर लोकसदन को अविश्वास का प्रस्ताव पारित करना होता है। ऐसा प्रस्ताव पारित हो जाने पर जरूरी है कि मंत्रिमण्डल या तो त्यागपत्र दे दे या सभ्राट को परामश देकर लोकसदन को विघटित करवा दे।

वित्तीय क्षेत्र मे लोकसदन की सर्वोच्चता—प्रतिनिधित्व के बिना कर नहीं (No Taxation without Representation) ब्रिटिश प्रजातन्त्र का मूल आधार है और ब्रिटेन म यह सिद्धांत माय है कि जनता से कर वसूल करने या कर के रूप मे प्राप्त धनराशि को व्यय करने का काय लोकसदन के द्वारा ही किया जा सकता है। लोकसदन द्वारा वजट को स्वीकार किये बिना मंत्रिमण्डल के द्वारा आय-व्यय से सम्बन्धित कोई काय नहीं किया जा सकता।

सैद्धान्तिक दृष्टि से मंत्रिमण्डल पर लोकसदन की सर्वोच्चता के कारण ही अनेक विद्वान मंत्रिमण्डल को 'संसद की एक समिति' मानते हैं और कहते हैं कि 'मंत्रिमण्डल का विकास संसद की सप्रभुता को वास्तविक बनाने वाली सत्ता के रूप मे ही हुआ है।'

व्यावहारिक दृष्टिकोण के अनुसार स्थिति

सैद्धान्तिक दृष्टि मे मंत्रिमण्डल को भले ही संसद की एक समिति कहा जाता हो व्यवहार मे स्थिति नितान्त विपरीत ही है। मंत्रिमण्डल जो कि सिद्धान्त म लोकसदन का दाम है व्यवहार म उसका स्वामी हो गया है। जर्मिज का यह मन नितान्त मर्य है 'राजनीतिक दलों के प्रभाव के कारण वास्तव मे मंत्रि

वित्तीय क्षेत्र—लोकसदन द्वारा वजट मे कटौती करने की बात मंड्यातिक ही है। जहा तक व्यवहार का सम्बन्ध है, लोकसदन यह काय कभी भी नहीं करता। आय-व्यय और अन्य सभी वित्तीय प्रश्नों के सम्बन्ध मे अंतिम निर्णायक शक्ति व्यवहार मे, मन्त्रिमण्डल को ही प्राप्त होती है।

मन्त्रिमण्डल की महत्ता के कारण

वर्तमान समय मे मन्त्रिमण्डल और लोक सदन के पारस्परिक सम्बन्ध मंड्यातिक स्थिति के प्रतिकूल हो गये हैं। वस्तुस्थिति यह है कि लोकसदन मन्त्रिमण्डल को निर्धारित नहीं करता वरन स्वयं मन्त्रिमण्डल द्वारा नियंत्रित होता है। मन्त्रिमण्डल, लोकसदन या अन्य किसी भी संस्था की तुलना मे बहुत अधिक शक्तिशाली हो गया है। व्यापहारिक प्रशासन मे मन्त्रिमण्डल को इतनी अधिक महत्ता प्राप्त हो जाने के कारणों की विवेचना निम्न रूपा मे की जा सकती है

(१) द्विदल पद्धति—द्विदल पद्धति ब्रिटिश राजनीति की एक विशेषता है और वर्तमान समय मे भा ब्रिटिश राजनीति मे प्रमुखतया ये ही राजनीतिक दल हैं अनुदार दल और मजदूर दल। इनके अतिरिक्त उदार दल, साम्यवादी दल और अन्य छोट-छोट दल हैं, लेकिन उनका ब्रिटिश राजनीति मे कोई महत्त्व नहीं है। इंग्लण्ड मे द्विदल पद्धति होने के कारण एकदलीय मन्त्रिमण्डल का निर्माण होता है। जिस राजनीतिक दल का मन्त्रिमण्डल होता है, उसे लोकसदन मे स्पष्ट बहुमत प्राप्त रहता है और अपने बहुमत के वजन पर मन्त्रिमण्डल के द्वारा प्रशासन और कानून निर्माण के क्षेत्र मे माहसपूर्वक काय किया जा सकता है। यदि इंग्लण्ड मे फ्रांस की भांति बहुदलीय पद्धति होनी, तो मन्त्रिमण्डल कभी भी इतनी महत्ता प्राप्त नहीं कर सकता था और ऐसी स्थिति मे मन्त्रिमण्डल सदैव ही व्यवस्थापिका की दया पर निर्भर करते।

(२) कठोर दलीय अनुशासन—मन्त्रिमण्डल को शक्तिशाली बनाने मे सर्वाधिक महत्वपूर्ण योग राजनीतिक दलों के निरंतर बढ़ते हुए कठोर दलीय अनुशासन ने दिया है। १९वीं सदी तक दलीय अनुशासन बहुत कठोर नहीं था और उन दिनों अनेक बार स्वतंत्र मतदान तथा 'दलमुक्त मतदान (Cross voting) के कारण मन्त्रिमण्डल लोकसदन मे पराजित हो जाते थे। लेकिन अब स्वतंत्र सदस्य का गुण समाप्त हो गया है और उसके पुनर्जीवन की भी कोई आशा नहीं है। आजकल दल का अनुशासन इतना कठोर हो गया है कि प्रत्येक सदस्य को दल के आदेशों का पालन करना ही होना है। यदि वह ऐसा न करे, तो उसे दल से बहिष्कृत किया जा सकता है जिसका मामला यतया तात्पर्य होता है—राजनीतिक जीवन का अन्त। लोकसदन मे प्रत्येक दल का 'सचतक' (Whip) होता है जो किसी विधेयक पर मतदान के समय अपने दल के सदस्यों को निर्देश देता है कि उन्हें सम्प्रचित विधेयक का समर्थन करना है या विरोध। बहुमत दल का सचतक प्रधानमंत्री के निर्देश के

अनुसार काय करता है और मदस्यो के लिए सचेतक के निर्देशो का पालन करना आवश्यक होता है ।

(३) सुधार कानूना का परिणाम—१८३२ के प्रथम सुधार कानून के पूव तक सदस्यो की अपने राजनीतिक दला के प्रति भक्ति सामाय और परिवतनशील होती थी और इसका कारण यह था कि चुनाव व्यक्तिगत आधार पर जीते जाते थे । मतदाताओ की सख्या कम होती थी, इसलिए निर्वाचको को मतदाताओ से स्वय सम्पक् स्थापित करना सरल हाता था । जब सदस्य व्यक्तिगत आधार पर चुनकर आते थे, तो वे अपने आपको दल से आबद्ध नही समझते थे और किसी विशेष विषय पर दल से असहमत होने पर उनके द्वारा दल के विरुद्ध मतदान कर दिया जाता था या किन्ही विशेष बाता से प्रभावित होकर दल परिवतन कर लिया जाता था जिससे मन्त्रिमण्डल लोकसदन मे पराजित हा जाता था । इस प्रकार मन्त्रिमण्डल पर लोकसदन का नियन्त्रण बना रहता था । सन १८३२ और उसके बाद १८६७ व १८८४ आदि के सुधार कानूना से स्थिति एकदम परिवर्तित हो गई । मतदाताओ की सख्या बढ जान के कारण व्यक्तिया के लिए व्यक्तिगत आधार पर चुनाव म विजय प्राप्त करना सम्भव नही रहा । जब व्यक्ति राजनीतिक दलो की सहायता से चुनकर आन लगे, तो उनके लिय राजनीतिक दला के अनुशासन का स्वीकार करना स्वाभाविक हो गया । इस प्रकार सुधार कानूनी ने सुसगठित राजनीतिक दलो और दलीय अनुशासन को जन्म दिया ।

(४) लोकसदन पर अत्यधिक काय भार—लोकसदन द्वारा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण न रखे जा सकने का एक कारण यह भी है कि लोकसदन के पास पढ़ने मे ही इतना अधिक भार होता है कि लोकसदन मन्त्रिमण्डल के कार्यों पर विचार करने म असमथ रहता है । वतमान समय म राज्य का कायक्षेत्र बढ जाने व कारण लोकसदन का काय भार बहुत अधिक हो गया है । इसके अतिरिक्त वष मे लगभग ६ महीने तो लोकसदन की बठक ही नही चलती । इस कारण लोकसदन अपने काय समय पर नही कर पाता है । ऐसी स्थिति म कमीनेट पर नियन्त्रण रखने के उपाय लोकसदन केवीनेट का अनुसरण करो म ही सातुष्टि अनुभव करना है ।

(५) शासन काय की जटिलता—वतमान समय म शासन काय बहुत अधिक जटिल हो गया है और कानून निर्माण तथा शासन क्षेत्र में लम्बी पेशानी म सम्पूर्ण उत्पन्न होने लगी है, जिह भलीभाँति समझना मुम्क न्दस्यो के विना साधारणतया सम्भव नही होता । य सदस्य सदस्य हम याम्य नदी गते हैं कि राजनीतिक, प्रशासनिक आर्थिक और तकनीकी मामला म मन्त्रिमण्डल का परामर्शान कर मर्ते । मन्त्रिमण्डल के सदस्य उनकी तुनता म अधिक संवेदनशील हैं और प्रशासनिक अतिरिक्त से निरंतर और निकट सम्पक् हात के कारण ही वे ही कानून निर्माण और सैनिक काय उचित प्रकार म हात के अतिरिक्त हैं । हम प्रकार लोकसदन प्रशासन सम्पन्नी अतिरिक्त काय के पूर्णतया म सम्भव न्दस्यो के अतिरिक्त

अपक्षाकृत अधिक योग्य होने के कारण लोकसदन की अपेक्षा मंत्रिमण्डल को अधिक महत्ता प्राप्त हो गई है।

(६) प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation)—संसद के कार्य भाग की अधिकता और कानून निर्माण में निरंतर बढ़ती हुई जटिलता ने एक अन्य प्रवृत्ति को जन्म दिया है जिसे 'प्रदत्त व्यवस्थापन' के नाम से जाना जाता है। संसद के पास सभी विषयों के सम्प्रदाय में कानून निर्माण के लिए आवश्यक समय और ज्ञान न होने के कारण संसद कानून की केवल मोटी रूपरेखा पारित कर देती है और इन कानूनों के आधीन नियम तथा उपनियम बनाने और आदेश जारी करने की शक्ति प्रशासनिक विभागों को दे देती है। यही प्रदत्त व्यवस्थापन है और इसके कारण मंत्रिमण्डल को कानून निर्माण के क्षेत्र में बहुत अधिक शक्ति प्राप्त हो गई है।

(७) संसद की कार्यवाही के नियम—संसद की कार्यवाही के नियमों में भी मंत्रिमण्डल की शक्ति बढ़ाने में योग दिया है। मंत्रिमण्डल की सिफारिश पर ही सम्राट संसद का अधिवेशन मुलाते हैं और संसदीय अधिवेशन का समय घटाने-बढ़ाने का निणय मंत्रिमण्डल ही करता है। मंत्रिमण्डल ही इस बात का निणय करता है कि संसद के विचार हेतु कौन से विषय रखे जायें और उन पर कितना समय दिया जाय। इसके अतिरिक्त संसद का अधिकांश समय मंत्रियों द्वारा प्रस्तावित विधेयकों पर ही चला जाता है और निजी सदस्या के विवेकों पर विचार के लिए बहुत ही कम समय शेष रहता है। संसदीय कार्यवाही के इन नियमों के कारण कानून निर्माण का कार्य मंत्रिमण्डल की इच्छानुसार होता है।

(८) राष्ट्रीय आपात—बीसवीं सदी के इंग्लैण्ड में बार-बार आने वाले राष्ट्रीय आपातों में भी मंत्रिमण्डल की शक्ति बढ़ाने में बहुत योग दिया है। प्रथम और द्वितीय विश्वयुद्ध तथा १९३० के आर्थिक संकट का सामना करने के लिए संसद के द्वारा मंत्रिमण्डलों को बहुत अधिक व्यापक शक्तियाँ प्रदान कर दी गयीं और इन अवसरों पर ब्रिटिश मंत्रिमण्डलों की स्थिति तानाशाही जसी हो गई। राष्ट्रीय आपात की समाप्ति पर भी मंत्रिमण्डल के हाथ में ही विशेष शक्तियाँ में से कुछ बनी ही रही। इसके अनिर्दिष्ट मंत्रिमण्डल के द्वारा एक के बाद दूसरे राष्ट्रीय आपात का जिस सफलता के साथ सामना किया गया उससे लोकसदन की तुलना में मंत्रिमण्डल की प्रतिष्ठा और शक्ति में वृद्धि हुई है।

(९) राष्ट्रीय वित्त पर मंत्रिमण्डल का नियंत्रण—समस्त प्रशासनिक व्यवस्था के संचालन में वित्तीय शक्ति बहुत अधिक महत्त्व रखती है और वर्तमान समय में राष्ट्रीय वित्त पर मंत्रिमण्डल के नियंत्रण ने मंत्रिमण्डल के प्रभाव को बढ़ाने में बहुत योग दिया है। राष्ट्रीय आय व्यय के स्रोतों का निश्चय मंत्रिमण्डल ही करता है और लोकसदन के साधारण सन्सों का राष्ट्रीय धन पर बहुत कम

अधिकार रहता है। राष्ट्रीय वित्त पर नियन्त्रण से मन्त्रिमण्डल का हाथ म पर्याप्त शक्ति आ गई है।

(१०) मन्त्रिमण्डल के पास लोकसदन के विघटन की शक्ति—लोकसदन पर मन्त्रिमण्डल का नियन्त्रण स्थापित होने का एक बड़ा कारण मन्त्रिमण्डल के पास लोकसदन को विघटित करने की शक्ति है। वर्तमान समय में यदि कभी मन्त्रिमण्डल यह अनुभव करे कि उसकी नीति और कार्यों का राष्ट्र का समर्थन प्राप्त है लेकिन लोकसदन इसे पूरा करने के लिए आवश्यक समर्थन प्रदान नहीं कर रहा है तो प्रधानमंत्री के द्वारा सम्राट को परामर्श देकर लोकसदन का विघटित करवा दिया जाता है। लोकसदन के विघटन के परिणामस्वरूप सदन के सदस्यों को एक निश्चित समय के पूर्व ही चुनाव सम्बन्धी कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। यह बात उनके लिए बहुत अधिक अरुचिकर होती है और वे इससे बचने के लिए मन्त्रिमण्डल के अधिकाधिक समर्थन का माग अपना लेते हैं। इस प्रकार विघटन की शक्ति लोकसदन का अपने नियन्त्रण में रखने का प्रभावशाली साधन सिद्ध हुई है। जैनिंग ने ठीक ही कहा है कि, “लोकसदन भयभीत रहता है कि कहीं सरकार पराजित न हो जाय और लोकसदन को विघटित न करवा दिया जाय। यह भय ही सरकार द्वारा बहुमहत्वा पर अपना नियन्त्रण स्थापित करने में सर्वाधिक सहायक होता है।”¹ कौथ तो लिखते हैं कि, “मन्त्रिमण्डल ने अपनी इस शक्ति के आधार पर न केवल अपने राजनीतिक दल, वरन् विरोधी दल के सदस्यों पर भी नियन्त्रण स्थापित कर लिया है।”

क्या मन्त्रिमण्डल अधिनायक है ?

मन्त्रिमण्डल की निरन्तर बढ़ती हुई इन शक्तियों को देखकर कुछ लोगों ने यह विचार व्यक्त किया है कि ब्रिटेन के संसदीय प्रजातन्त्र में मन्त्रिमण्डल की स्थिति आज एक अधिनायक जैसी हो गई है। रैम्जे म्योर के द्वारा अपनी पुस्तक ‘How England is Governed’ में विशेष रूप से इस प्रकार का विचार व्यक्त किया गया है। वे लिखते हैं, “इस सत्स्था के पास ऐसे अधिकार हैं कि इसे सशक्तमान कहा जा सकता है, चाहे वह अपने अधिकारों का प्रयोग करने में कितनी भी असमर्थ क्यों न हो। जहाँ इसके पास बहुमत का समर्थन होता है, वहाँ इसकी स्थिति एक तानाशाह जसी होती है। यह तानाशाही दो पीढ़ी पहले की तानाशाही से कहीं

1 ‘It is the fear of defeat and threat of dissolution of the House that supply the most effective elements of the Government’s power over its majority —Jennings *The British Constitution* p 458

2 ‘Apart from party loyalty, the Cabinet possesses over its followers and to some extent over the opposition a powerful weapon in the possibility of securing a dissolution of Parliament

अधिक निरकुश है।¹ कुछ मीमा तब कीय², हैरीसन³ और फाटर के द्वारा भी इसी मत का समर्थन करत हुए कहा गया है कि ब्रिटन में कैबिनेट की तानाशाही स्थापित होती जा रही है।

मंत्रिमण्डल अधिनायक नहीं—आधुनिक परिस्थितियाँ में निस्सन्देह मंत्रिमण्डल की शक्तियाँ में अपूर्व विस्तार हुआ है और प्रशासन, विधि तथा वित्त इन तीनों ही क्षेत्रों में मंत्रिमण्डल का नियंत्रण स्थापित हो गया है, किन्तु इसे मंत्रिमण्डल का अधिनायकत्व नहीं कहा जा सकता। मंत्रिमण्डल की शक्ति पर कुछ प्रभावी प्रतिबंध हैं और मंत्रिमण्डल इस बात के लिए बाध्य होता है कि वह इन सीमाओं को दृष्टि में रखते हुए कार्य करे। मंत्रिमण्डल पर ये प्रतिबंध निम्न प्रकार हैं

(१) विरोधी दल का अस्तित्व—मंत्रिमण्डल की शक्ति पर सर्वाधिक प्रभावशाली प्रतिबंध विरोधी दल का अस्तित्व है। यदि मंत्रिमण्डल कभी भी मनमानो करण का प्रयत्न करता है तो वह तुरन्त ही विरोधी दल की आलोचना का विषय बन जाता है और विरोधी दल मंत्रिमण्डल के पतन के लिए सक्रिय हो उठता है। ब्रिटन में मंत्रिमण्डल जितना अधिक शक्तिशाली है, विरोधी दल भी उतना ही अधिक प्रभावशाली है और विरोधी दल के कारण मंत्रिमण्डल कभी भी अधिनायक नहीं हो सकता। जनिंग्स न लिखा है, "ब्रिटेन और अधिनायकवादी देशों में प्रमुख अंतर यह है कि ब्रिटेन में केवल एक ही दल नहीं है जो शक्ति या धोखे या सहमति अथवा अच्छे या बुरे उपायों द्वारा सत्तास्थ बना रहना चाहता हो, बल्कि वहाँ कम से कम दो दल हैं और प्रत्येक दल समझाने बुझाने अथवा सहमति और समझौते के आधार पर सत्ता प्राप्त करना चाहता है।"⁴

¹ 'A body which wields such powers as these may fairly be described as omnipotent in theory however incapable it may be of using its omnipotence Its position whenever it commands majority is a dictatorship only qualified by publicity This dictatorship is more absolute than it was two generations ago —Ramsay Muir

² 'The position of the cabinet towards parliament has unquestionably come to assume more or less a dictatorial character

—Keith *The British Cabinet System* p 204

³ If a Cabinet has a stable House of Commons majority, there are no formal limits to its powers

—W Harrison *The Government of Britain* p 6

⁴ 'The Real difference between Britain and the dictatorship countries is that with us there is not one faction seeking to maintain itself in power by persuasion fraud or force but at least two factions each trying to achieve and maintain powers by persuasion

—I Jennings *Parliament* p 504

(२) जनमत की शक्ति—मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व पर एक दूसरा प्रभाव-शाली प्रतिवध जनमत की शक्ति है। मन्त्रिमण्डल सत्ता में उसी स्थिति में रह सकता है जबकि वह जनमत के प्रति सचेत हो। ब्रिटेन में सरकार जनमत पर ही जाश्रित होती है और जनमत का सरकार पर पर्याप्त प्रभाव होता है। निम्नन्दह एक निश्चित अवधि के बाद जिन्हें जनता के पास मतों की भीख मागने के लिए जाना पड़ता है, वे जनमत की अवहलना स्वयं अपने राजनीतिक अस्तित्व के मूल्य पर ही कर सकते हैं। यह एक ऐसा तथ्य है जिससे मन्त्रिमण्डल तानाशाह नहीं हो सकता। ऐसे अनेक उदाहरण हैं जबकि प्रबल बहुमत वाली सरकार को जनमत के आग्य चुकना पड़ता है। १९३४ में रैम्जे मैकडानल्ड की राष्ट्रीय सरकार को विशाल बहुमत प्राप्त था, फिर भी बेकारी सहायता विनियमों (Unemployment Assistance Regulations) के प्रश्न पर उस झुकना पड़ा था। सन १९३५ में ब्रिटिश विदेशमन्त्री सर सैम्युअल होर ने अवीसीनिया के प्रश्न पर फ्रांस के विदेश मन्त्री के साथ समझौता किया। लेकिन यह समझौता समाचारपत्रों में प्रकाशित हो गया और इस समझौते का ऐसा देश-यापी विरोध हुआ कि ब्रिटिश कॅबिनेट को ये प्रस्ताव अस्वीकार करने पड़े और विदेशमन्त्री को त्यागपत्र देना पड़ा। सन् १९४० में प्रबल जनमत की माग पर चैम्बरलैन सरकार को त्यागपत्र देना पड़ा था और जनमत के कारण ही सन १९४६ में सरकार को इस्पान जोड़ की शक्तियों में काफी परिवर्तन करना पड़ा था। सन् १९५७ में स्वेज नहर के प्रश्न पर तत्कालीन प्रधानमन्त्री ईडन को त्यागपत्र देना पड़ा और १९६३ में प्रोप्युमो काण्ड के कारण दश में जो बवण्डर उठा, उसने मकमिलन सरकार के आधार पर भारी प्रहार किया। वस्तु-स्थिति यह है कि ब्रिटिश कॅबिनेट को जनमत का सम्मान करना ही पड़ता है। ऐसी स्थिति में जर्निंग के शब्दों में कहा जा सकता है कि, 'मन्त्रिमण्डल की समस्त सत्ता एकमात्र जन समयन पर निर्भर करती है और इसे तानाशाही नहीं कहा जा सकता।'

(३) सदन की परम्पराएँ और अपने ही दल के सदस्यों की प्रतिक्रियाएँ—सदन की परम्पराएँ और मन्त्रिमण्डल के बाहर अपने ही राजनीतिक दल के मन्त्रियों की प्रतिक्रियाएँ भी मन्त्रिमण्डल के तानाशाह बनने के माग में बाधन होती हैं। ब्रिटेन में लोकतन्त्र की जड़ें बहुत गहरी हैं और सदन की परम्पराएँ ऐसी हैं कि यदि कोई मन्त्रिमण्डल इन परम्पराओं का अनादर करता है तो उसे इस दुस्माह्ला का भारी मूल्य चुकाना होता है। कॅबिनेट का लोकसदन पर नियंत्रण होना है जैसा लोकसदन को मन्त्रिमण्डल का मूक अनुसरणकर्ता नहीं कहा जा सकता। लोकसदन मन्त्रिमण्डल के कार्यों पर अपनी दृष्टि रखता है और इसे मनमानी नहीं करने देता। इस सम्बन्ध में हरबट मोरिसन ने लिखा है—“मन्त्रिमण्डल अपनी बात मनवा लेता है। इसका अभिप्राय यह नहीं है कि वह लोकसदन के सदस्यों के ऊपर अपनी

इच्छा को मनचाहे ढंग से आरोपित कर सकता है। उसे यह बात समझनी चाहिए। उसे लोकसदन के प्रति आदर भाव रखना चाहिए।”¹

जमी नवम्बर १९७२ की एक घटना में हररट मारिसन के कथन की पुष्टि हुई है। नवम्बर १९७२ में एडवर्ड हीथ मन्त्रिमण्डल द्वारा ‘आव्रजन नियमों’ (Immigration Laws) का जो प्रस्ताव लोकसदन में रखा गया उनके ही दल के एनोक पावेल और ६ अन्य सदस्यों ने इसके विरुद्ध मतदान किया और ३५ दक्षिण पची पिट्टली पक्ति के सदस्य सदन में अनुपस्थित रह। परिणामतः सदन में जनुरार दल का बहुमत होते हुए भी प्रस्ताव के पक्ष में २४० और विपक्ष में २७५ मत पड़े और हीथ मन्त्रिमण्डल की प्रतिष्ठा को ठेस पहुँची। यद्यपि प्रधानमंत्री ने अपनी इस हार को अमहत्त्वपूर्ण कहकर त्यागपत्र की मांग अस्वीकार कर दी लेकिन इसके साथ ही लोकसदन के प्रति सम्मान व्यक्त करते हुए उन्होंने कहा कि ‘वे कुछ महत्त्वपूर्ण रियायतों की घोषणा कर दल के असंतुष्ट सदस्यों का महयोग, समर्थन और विश्वास प्राप्त करने का प्रयत्न करेंगे। यदि हीथ अपने दल के असंतुष्ट सदस्यों को संतुष्ट नहीं कर पायें, तो उनके अस्तित्व के लिए बहुत बड़ा खतरा पैदा हो सकता है।’

लास्की अपनी पुस्तक ‘इंग्लैण्ड में संसदीय शासन’ (*Parliamentary Government in England*) में नितान्त उचित रूप से यह विचार व्यक्त करने हैं कि “मन्त्रिमण्डल शासन व्यवस्था का केन्द्र अवश्य है और उसकी प्रमुखता भी है किंतु उसकी स्थिति अधिनायक जैसी नहीं है।” वस्तुतः स्थिति का यह सही मूल्यांकन है।

मन्त्रिमण्डल के नियन्त्रण की वाछनीयता

लास्की और मैजे म्योर की धारणा को अस्वीकार करते हुए विचार यक्त किया है कि शासन में मन्त्रिमण्डल की प्रमुखता वाछनीय और संसदीय शासन प्रणाली के सफल संचालन के लिए आवश्यक भी है। उनका विचार है कि जब एक राजनीतिक दल निश्चित कार्यक्रम के आधार पर लोकसदन में बहुमत प्राप्त कर लेता है, तो उसका यह कर्तव्य हो जाता है कि वह अपने इस कार्यक्रम को पूरा करे। कार्यक्रम की क्रियावित्ति मन्त्रिमण्डल के द्वारा ही की जा सकती है, लोकसदन के द्वारा नहीं और मन्त्रिमण्डल भी यह कार्य तभी कर सकता है जबकि उसे लोकसदन के बहुमत का विश्वास प्राप्त हो। ऐसी स्थिति में यदि मन्त्रिमण्डल पूर्व निश्चित लक्ष्य की प्राप्ति के लिए पूरी शक्ति के साथ कार्य करता है, तो इसमें घुसाई क्या है? वस्तुस्थिति तो यह है कि यदि मन्त्रिमण्डल ऐसा न करे तो जनसाधारण का लोकतंत्र में विश्वास ही उगमगाने लगेगा। अतः शासन में मन्त्रिमण्डल की यह प्रमुखता लोकतंत्र की प्रवृत्ति के नितान्त

¹ ‘The Cabinet seeks to get its own way that does not mean however that it can impose its will upon the members of the House of Commons clumsily in an arbitrary fashion. It must be persuasive. It must be respectful to the House of Commons’

—Lord Herbert Morrison, *British Parliamentary Democracy* p 65

अनुकूल है। मन्त्रिमण्डल की यह प्रमुखता इस दृष्टि से भी स्वाभाविक और वाछनीय है कि न केवल इंग्लैण्ड वरन् विश्व के सभी आधुनिक प्रजातन्त्रों में व्यवस्थापिका की तुलना में कार्यपालिका के अधिक शक्तिशाली होने की प्रवृत्ति देखी जा सकती है।

प्रधानमन्त्री

मन्त्रिमण्डल ब्रिटेन की वास्तविक कार्यपालिका है और प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का प्रधान। इस प्रकार प्रधानमन्त्री शासन व्यवस्था का नेत्र है और उसकी स्थिति सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण है। शासन में प्रधानमन्त्री की स्थिति इतनी अधिक महत्त्वपूर्ण और केन्द्रीय है कि वर्तमान समय में कुछ पक्षा द्वारा ब्रिटिश सरकार को 'मन्त्रिमण्डलीय सरकार' (Cabinet Government) के स्थान पर 'प्रधानमन्त्रीय सरकार' (Prime Ministerial Government) कहा जाने लगा है।¹

प्रधानमन्त्री की नियुक्ति—संवैधानिक रूप में प्रधानमन्त्री की नियुक्ति सम्राट द्वारा की जाती है किन्तु व्यवहार में लोकसदन के बहुमत दल के नेता को ही सम्राट के द्वारा प्रधानमन्त्री पद पर नियुक्त किया जाता है। यद्यपि जब तक ऐसे कुछ अवसर हुए हैं जबकि प्रधानमन्त्री की नियुक्ति में सम्राट के द्वारा अपने विवेक का प्रयोग किया गया। लेकिन १९६३ में जब हैरल्ड मकमिलन के द्वारा त्यागपत्र दिया गया और मैकमिलन का स्पष्ट उत्तराधिकारी न होने के कारण लार्ड सभा के सर अलेक्जेंडर डगलस होम को प्रधानमन्त्री पद प्रदान किया गया, तो इस नियुक्ति पर तीव्र विवाद उत्पन्न हुआ और उस समय से मजदूर दल के द्वारा भी इस परम्परा को अपना लिया गया कि महानिर्वाचन के बाद और उसके बाद जब कभी दलीय नेता का पद रिक्त हो, तब लोकसदन के दलीय सदस्यों द्वारा स्वयं अपना नेता चुनने का वाय किया जायगा। इस प्रकार दोनों प्रमुख राजनीतिक दलों द्वारा दलीय नेता के स्वयं चुनाव की परम्परा को अपना लिए जाने से प्रधानमन्त्री की नियुक्ति में सम्राट द्वारा अपने विवेक का प्रयोग किये जाने से अवसर लगभग समाप्त हो गये हैं।

प्रधानमन्त्री के लिए सदस्य हाना अनिवार्य है। इस सम्बन्ध में यह भी परम्परा स्थापित हो गई है कि प्रधानमन्त्री लोकसदन में सही होना चाहिए, लार्ड सभा में से नहीं। १९०२ ई० में लॉर्ड सलिसवरी द्वारा त्यागपत्र दिये जाने के बाद कोई भी कुलीन पुरुष प्रधानमन्त्री नहीं बना है। १९२४ में लार्ड कजन के स्थान पर वाटडविन को प्रधानमन्त्री पद प्राप्त होने का एक कारण यह भी था कि लॉर्ड कजन लॉर्ड सभा के सदस्य थे। १९६३ में मकमिलन द्वारा त्यागपत्र दिये जाने के बाद जब मकमिलन के परामर्श पर सम्राट के द्वारा लॉर्ड सभा के सदस्य सर एडमंड डगलस होम को प्रधानमन्त्री पद के लिए चुना गया तो उन्होंने प्रधानमन्त्री पद

¹ The current thesis is that Cabinet Government has given way to 'Prime Ministerial Government'

ग्रहण करने वं पूव लॉड सभा स त्यागपत्र दे दिया था और पद ग्रहण के वाक् व लोकसदन के लिए निर्वाचित हुए थे। अतः कोय के शब्दा म कहा जा सकता है कि "प्रधानमन्त्री पद के लिए किसी कुलीन पुरय का चुना जाना अब एक असाधारण सा बात हो गई है।"

प्रधानमन्त्री पद की अनौपचारिकता

प्रधानमन्त्री पद की एक विशेषता यह है कि इसका कोई कानूनी आधार नहीं है और यह पद अनौपचारिक ही है। प्रधानमन्त्री पद की स्थापना किसी ससदीय कानून के आधार पर नहीं हुई वरन् यह स्वतः प्रकृत हुआ है। जब सम्राट् जाज प्रथम न केबीनेट की बठका म सम्मिलित होना बन्द कर दिया, तो केबीनेट की अध्यक्षता के लिए एक पदाधिकारी की आवश्यकता अनुभव की गई। यह पदाधिकारी केबीनेट का प्रधान ही हो सकता था और इसी से प्रधानमन्त्री पद का उदय हुआ। इस प्रकार १७२१ ई० म नियुक्त वारपोल त्रिटेन का प्रथम प्रधानमन्त्री था। इस पद का सर्वप्रथम उल्लेख १८७८ ई० मे हुआ, जबकि लॉड बीकसफील्ड न वलिन सन्धि पर हस्ताक्षर करने हुए अपने आपका 'राजकीय कोष का प्रथम लाड, इंग्लण्ड का प्रधानमन्त्री (First Lord of His Majesty's Treasury Prime Minister of England) लिखा जिससे विदेशी लोग हस्ताक्षरकर्ता की स्थिति को समझ सक। बाद म, सन १९०६ ड० म उसका स्थान निर्धारित करते हुए उस याव क आकबिशाप के बाद राज्य का चौथा नागरिक माना गया। इसके बाद सन् १९३७ ई० के 'राजमुकुट के मंत्रियों से सम्बन्धित कानून (Ministers of the Crown Act) मे सबसे पहले 'प्रधानमन्त्री व राजकीय कोष के प्रथम लाड' के पद का अस्तित्व स्वीकार किया गया और उसके अधिकारों के लिए १० हजार पाण्ड वार्षिक वेतन निर्धारित किया गया। लेकिन इस कानून म भी प्रधानमन्त्री के कार्यों और शक्तिया का उल्लेख नहीं किया गया है। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि प्रधानमन्त्री की शक्तियों का कोई कानूनी आधार नहीं है। ग्लडस्टन ने इस बात का लक्ष्य करते हुए ही कहा है कि 'इतने बडे पदाय की इतनी छोटी छाया, इतने बड ससार मे कहीं देखने को नहीं मिलती, अधिकारो व विशेषाधिकारो के औपचारिक दिखावे के बिना इतना अधिक शक्तिशाली व्यक्ति कहीं दिखाई नहीं देता।'¹

प्रधानमन्त्री के कार्य और शक्तियाँ

त्रिटेन की शासन व्यवस्था म प्रधानमन्त्री की स्थिति निश्चित रूप से सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण है। जर्मिज न इसी कारण प्रधानमन्त्री को सम्पूर्ण सविधान का

1 'Nothing in the wide world does so great a substance cast so small a shadow, nowhere is there a man who has so much power with so little to show for it in the way of formal title or prerogative
—Gladstone

आधारशिला' बताया है। सर सिडनी लो ब्रिटिश प्रधानमंत्री के सम्बन्ध में लिखते हैं कि, "संसद में निश्चित बहुमत के रहते इंग्लैण्ड का प्रधानमंत्री वह कार्य कर सकता है जिसको जर्मनी का सम्राट और अमेरिका का राष्ट्रपति भी नहीं कर सकता क्योंकि वह कानूनों में परिवर्तन कर सकता है, करारोपण कर सकता और उसे समाप्त कर सकता है, वह राज्य की सभी शक्तियों का निर्देशन कर सकता है।"¹

प्रशासन में प्रधानमंत्री को जो व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं उनकी विवेचना निम्न रूपों में की जा सकती है

मन्त्रिमण्डल का निर्माण—वैधानिक शब्दावली के अनुसार मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति प्रधानमंत्री के परामर्श में सम्राट द्वारा की जाती है, किन्तु जहाँ तक वास्तविकता का सम्बन्ध है, मंत्रियों की नियुक्ति में सम्राट का कोई हाथ नहीं होता और प्रधानमंत्री जिन किन्हीं व्यक्तियों को मन्त्रिपद पर नियुक्त करने की शिफारिश करता है सम्राट उस स्वीकार कर लेता है। यद्यपि प्रधानमंत्री को अपने सहयोगियों का चुनाव करने में अपने दल के अन्दर विभिन्न व्यक्तियों की स्थिति, विभिन्न भौगोलिक क्षेत्रों और समुदायों की प्रतिनिधित्व मददगार की दक्षता और उनकी समाज सेवा की भावना आदि का ध्यान रखना होता है लेकिन अंतिम रूप में इस सम्बन्ध में प्रधानमंत्री की इच्छा ही सर्वोपरि होती है। व्यावहारिक अनुभव के आधार पर कहा जा सकता है कि इस सम्बन्ध में न तो संसद और न ही दलीय कार्यपालिका ने उसके ऊपर कोई दबाव डाला है।

यद्यपि सामान्यतया ब्रिटेन में एकदलीय मन्त्रिमण्डल की परम्परा है लेकिन प्रधानमंत्री अपने दल से बाहर का व्यक्ति भी मन्त्रिमण्डल में ले सकता है वह संसद से बाहर के व्यक्ति को भी मन्त्रिमण्डल में ले सकता है यदि किसी विशेष कार्य को करने के लिए उसकी दृष्टि में वही सर्वाधिक उपयुक्त हो। उदाहरणस्वरूप १९०३ में वाल्टर ने लाड मिलनर का उस समय उपनिवेश मन्त्री का पद दिया था जबकि वह दक्षिण अफ्रीका में उच्चायुक्त था और उसे संसदीय अनुभव बिल्कुल नहीं था। मेन्डानलड ने सन् १९२४ में किमी भी दल से असम्बद्ध भारत के अकाशप्राप्त वाइसराय लाड चैम्सफोर्ड को नौमनिक मन्त्री का पद दे दिया। इससे भी अधिक उत्तरेखनीय उदाहरण यह है जिमम वाल्डविन ने १९२४ में चर्चिल का वित्तमन्त्री नियुक्त

¹ An English Prime Minister with his majority in Parliament can do what the German Emperor and American President cannot do for he can alter the laws he can propose taxation or repeal it and he can direct all the forces of the state

—Sir Sidney Low

² The British Prime Minister has never been under any sort of direct dictation either from Parliament or from a party executive in making up his government

—L S Amery, *Thoughts on the Constitution* p 18

कर दिया। १९६६ में हैरल्ड विल्सन ने पट्टिका गाउन याकर को विदेश विभाग के सचिव जसा महत्त्वपूर्ण पद प्रदान कर दिया यद्यपि वह आमचुनाव में हार गया था। ये घटनाएँ सहयोगिया के चुनाव में प्रधानमंत्री द्वारा अपनाय गये स्वविवेक की प्रतीक हैं।

न केवल सहयोगिया के चुनाव, वरन् उनके बीच विभागा के वितरण में भी प्रधानमंत्री का निणय अंतिम होता है। इस सम्बन्ध में प्रधानमंत्री जो निणय करता है, सामान्यतः उस अस्वीकार नहीं किया जाता। क्योंकि पद अस्वीकृति का तात्पर्य न केवल ससद के उस कायकाल के लिए पदहीनता, वरन् सदैव के लिए ही मंत्रिपद से वंचित रहना और कभी कभी तो राजनीतिक जीवन की समाप्ति होता है। सर राउट हान व्यापार मन्त्रालय तथा वित्तमन्त्रालय के प्रधान के रूप में अत्यन्त सफलता के साथ कार्य कर चुके थे लेकिन जब उन्होंने १९२४ में वाल्डविन द्वारा दिय गये थर्म सचिव का पद अस्वीकार कर दिया, तो भविष्य में कभी किसी पद के लिए उनके नाम पर विचार ही नहीं किया गया। इसी प्रकार के अन्य भी कुछ उदाहरण हैं लेकिन चर्चिल और एमरी जस कुछ अपवाद भी हुए हैं।

मंत्रिमण्डल का कार्य संचालन—प्रधानमंत्री न केवल मंत्रिमण्डल का निर्माण वरन् उसका समस्त कार्यवाही का संचालन भी करता है। प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व करता है और मंत्रिमण्डल की कार्य विधि (agenda) पर उसका नियन्त्रण होता है। व्यवहार में प्रत्येक मंत्री किसी मुख्य प्रस्ताव को प्रस्तुत करने के पूर्व प्रधानमंत्री की राय अवश्य ही लेता है और यह बात उसे 'मंत्रिमण्डल का पथप्रदर्शक' बना देती है। मंत्रिमण्डल के निणय तथा नीति निर्धारण में प्रधान मन्त्री का सर्वोपरि हाथ रहता है। यद्यपि मंत्रिमण्डल के अंतर्गत विभिन्न विषयों पर गोपनीय किंतु स्वतंत्र विचार विमर्श की प्रक्रिया को अपनाया जाता है और विवादास्पद विषय पर मतदान की प्रक्रिया को भी अपनाया जा सकता है, किंतु सामान्यतया प्रधानमंत्री का विचार ही निर्णायक होता है और मंत्रिमण्डल उस अपने निणय के रूप में स्वीकार कर लेता है।

मंत्रिमण्डल का अंत—विधि के अनुसार मंत्रियों को पदच्युत करने का अधिकार सम्राट का विशेषाधिकार है, लेकिन व्यवहार में यह परम्परा स्थापित हो गई है कि इस अधिकार का प्रयोग वह प्रधानमंत्री की मन्त्रणा पर करेगा। प्रधान मन्त्री को अधिकार है कि वह अपने एक या अधिक सहयोगियों की पदच्युति या सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल के अंत की सिफारिश सम्राट से कर सकता है। यदि प्रधानमंत्री स्वयं त्यागपत्र दे दे, तो उसके त्यागपत्र के साथ स्वतः ही पूरी मंत्रिपरिषद भंग हो जायगी। प्रधानमंत्री से अंतिम रूप से असहमत मन्त्री को भी त्यागपत्र देना ही होता है। राबर्ट पोल के शब्दों में "सामान्यतः यदि प्रधानमंत्री तथा उसके एक मन्त्री में गहरा मतभेद उत्पन्न हो जाय और यदि यह मतभेद मंत्रियों में बातचीत द्वारा तय न हो सके, तो इसके परिणामस्वरूप मन्त्री को हटाना पड़ेगा, प्रधानमंत्री को नहीं।"

मन्त्रिमण्डल के अंत के अन्तगत ही मन्त्रिमण्डल के पुनगठन की शक्ति भी सम्मिलित है। लास्की के शब्दों में 'वह अपने मन्त्रिमण्डल में जब चाहे तब और जैसे चाहे वैसे परिवर्तन कर सकता है।' लास्की के कथन की पुष्टि में जुलाई १९६२ में हैरल्ड मैकमिलन द्वारा किये गए बेवीनट के पुनगठन का उदाहरण दिया जा सकता है, जो नितान्त आकस्मिक और नाटकीय था और जिसमें उन्होंने वित्तमन्त्री सेल्वन लायड सहित मन्त्रिमण्डल के सात वरिष्ठ साधिया को पदमुक्त कर दिया था। प्रधान मन्त्री की यह शक्ति मन्त्रिमण्डल पर प्रधानमन्त्री का नियन्त्रण बनाये रखने में सहायक होती है। मन्त्रिमण्डल में प्रधानमन्त्री को प्राप्त इस स्थिति के आधार पर लास्की लिखते हैं कि, "प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का केंद्र बिन्दु है। वह उसके निर्माण, उसके जीवन और उसके अन्त में केन्द्रीय स्थिति रखता है।"¹

शासन पर नियन्त्रण—सिद्धांत रूप में देश का शासन प्रमुख राजा है, किंतु व्यवहार में शासन प्रमुख के सभी अधिकारों का प्रयोग प्रधानमन्त्री के द्वारा ही किया जाता है। शासन पर सर्वोच्च नियन्त्रण रखते हुए उसके द्वारा शासन के विभिन्न विभागों में समन्वय स्थापित किया जाता है। उसके द्वारा यह कार्य विभिन्न विभागों के मन्त्रियों में मध्यस्थता करने हुए और विभिन्न विभागों को जादेश निर्देश दत्त हुए किया जाता है।

राजकीय सम्मान प्रदान करने का कार्य सम्राट के द्वारा प्रधानमन्त्री के परामर्श के आधार पर ही किया जाता है। इसी प्रकार सभी महत्त्वपूर्ण राजकीय पदा पर नियुक्तियाँ या तो प्रधानमन्त्री द्वारा स्वयं की जाती हैं यह उसके परामर्श के आधार पर सम्राट द्वारा की जाती हैं। बिशप, राजदूत, चायाधीश, विभागीय प्रमुखगण उपनिवेशों के गवर्नर, स्थायी आयोगों और वादों के मुख्य अधिकारी प्रधानमन्त्री के ही कृपापात्र होते हैं यद्यपि नियुक्तियों के सम्बन्ध में विभागीय मन्त्रियों की राय ली जाती है फिर भी प्रधानमन्त्री का ही नियम अंतिम होता है। जून में, कोप का प्रथम लार्ड और कोप के 'संस्थापन मण्डल' (Establishment Board) का अध्यक्ष होने के कारण कोप के उच्च पदाधिकारियों के चयन में भी प्रधानमन्त्री की सहमति आवश्यक होती है।

परराष्ट्र सम्बन्धों का संचालन—प्रधानमन्त्री का एक महत्त्वपूर्ण अधिकार और कार्य परराष्ट्र सम्बन्धों का संचालन है। परराष्ट्र मन्त्रालय चाहे उसके पास हो या न हो, परराष्ट्र सम्बन्धों के सुचारु संचालन का अंतिम दायित्व उसका ही समझा जाता है और व्यवहार में १९४५-५० के काल को छोड़कर जबकि मजदूर दलीय शासन के अन्तगत प्रधानमन्त्री एटली और विदेशमन्त्री बेविन थे, प्रधानमन्त्री

¹ "He may shuffle his pack as he likes and when he likes —Laski

² "The key stone of the cabinet arch is the Prime Minister. He is central to its formation, central to its life and central to its death —Laski

सद्व ही वदेशिक मामला पर प्रभावपूर्ण नियंत्रण रखता रहा है। दूसरे देशों के साथ किये जाने वाले महत्वपूर्ण समझौता पर ब्रिटेन की ओर से परराष्ट्रमन्त्री के द्वारा नहीं, वरन् प्रधानमन्त्री के द्वारा ही हस्ताक्षर किये जाते हैं। परराष्ट्र सम्बन्धों के संचालन में प्रधानमन्त्री स्वयं को कैसे शक्तिशाली बना सकता है इसका एक उदाहरण १९६७ में मिला है। प्रधानमन्त्री विल्सन शस्त्र सामग्री के दक्षिण अफ्रीका भेजे जाने पर लगी हुई रोक को जारी रखना चाहते थे लेकिन सुरक्षा और वदेशिक विषया सम्बन्धी समिति इस रोक को समाप्त करने के पक्ष में थी। ऐसी स्थिति में प्रधानमन्त्री ने विशेष पद्धति का आश्रय लेते हुए दलीय सचैतको की निर्देश दिया कि वे शस्त्र सामग्री के दक्षिण अफ्रीका भेजे जाने पर लगी हुई रोक के पक्ष में हस्ताक्षर एकत्रित करें। इस प्रकार उन्होंने कैबिनेट के सहयोग के विरुद्ध सामान्य ससद सदस्यों का समर्थन प्राप्त किया।¹

लोकसदन का नेतृत्व—लोकसदन के बहुमत दल के नेता को प्रधानमन्त्री पद प्राप्त होता है और उसके द्वारा शासन प्रमुख के साथ-साथ लोकसदन के नेता के रूप में भी कार्य किया जाता है। प्रधानमन्त्री अपने मंत्रियों के साथ ससद में सम्पूर्ण व्यवस्थापन कार्य का संचालन करता है। वह व्यवस्थापन के सम्बन्ध में नीति निर्धारित कर ससद का पथप्रदर्शन करता है। समस्त सरकारी विधेयक उसके निरीक्षण में तथा उसके परामर्श के अनुसार ही तैयार किये जाते हैं और वार्षिक आय व्यय तैयार करने में भी प्रधानमन्त्री का प्रमुख हाथ रहता है। सदन के अध्यक्ष तथा विरोधी दल के नेता के परामर्श से वह सदन का समय विभाजन तथा कार्यक्रम तैयार करता है और दलीय सचैतको के माध्यम से वह दल के सदस्यों को आवश्यक आदेश देता है। सदन में शासन की नीति से सम्बन्धित जटिल तथा अधिकृत घोषणा प्रधानमन्त्री के द्वारा ही की जाती है। लोकसदन के नेता के रूप में उसकी एक अन्य महत्वपूर्ण शक्ति लोकसदन को विघटित करने की है। प्रधानमन्त्री सभा को लोकसदन विघटित करने की सिफारिश करता है और सभा साधारणतया उसे अस्वीकार नहीं कर सकता। प्रधानमन्त्री के हाथ में यह बहुत ही शक्तिशाली अस्त्र होता है जिसके आधार पर वह लोकसदन के सदस्यों को अनुशासित और नियंत्रित रखता है।

प्रधानमन्त्री द्वारा लोकसदन का नेतृत्व किये जाने के कारण बजट सहित व्यवस्थापन का समस्त कार्य प्रधानमन्त्री की इच्छानुसार ही सम्पन्न होता है और इसी कारण ब्रिटिश प्रधानमन्त्री को अमरीकी राष्ट्रपति से भिन्न और उच्च स्थिति प्राप्त हो जाती है। अमरीका में अध्यक्षीय शासन व्यवस्था हान कारण राष्ट्रपति व्यवस्थापन कार्य से कोई सम्बन्ध नहीं रखता और अनेक बार कानून निर्माण के सम्बन्ध में उसकी स्थिति नितांत असहाय होती है, लेकिन ब्रिटिश प्रधानमन्त्री ने केवल शासन वरन् कानून निर्माण के क्षेत्र में भी नेतृत्व करता है। इसी आधार पर

¹ S E Finer, *Ibid* p 175

प्रधानमन्त्री के सम्बन्ध में रैम्जे म्योर लिखते हैं, "उसको इतनी अधिक शक्तियाँ प्राप्त हैं जितनी कि नसार में अब किसी भी संवैधानिक शासक को, यहाँ तक कि संयुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति को भी प्राप्त नहीं है। जब तक लोकसदन में उसके दल का बहुमत रहता है, वह ऐसे कार्य कर सकता है जो कि एक राष्ट्रपति भी नहीं कर सकता। वह विश्वास के माध्यम से ही यह वचन दे सकता है कि अमुक संधि कर ली जायगी और उसे सम्पूर्ण प्रदान की जायगी कि सदन द्वारा अमुक कानून पास किया जायगा अथवा अमुक धनराशि को स्वीकृति दे दी जायगी।"¹

मंत्रिमण्डल और सम्राट के बीच सम्पर्क स्थापित करना—प्रधानमन्त्री सम्राट का मुख्य परामर्शदाता तथा मंत्रिमण्डल और सम्राट के बीच सम्पर्क स्थापित करता होता है। मंत्रिमण्डल के निश्चय और शासन सम्बन्धी अब निणयो की सूचना प्रधानमन्त्री सम्राट को देता है और इनके सम्बन्ध में सम्राट द्वारा दिये गये परामर्श को वह मंत्रिमण्डल तक पहुँचाता है। १९वीं सदी तक प्रधानमन्त्री की उपेक्षा करके अब मन्त्री सम्राट में सीधा सम्पर्क स्थापित कर लेते थे, लेकिन आजकल यह परम्परा स्थापित हो गई है कि अब मन्त्री प्रधानमन्त्री की सहमति से ही सम्राट से भेंट कर सकते हैं। प्रधानमन्त्री का यह सामान्य सा प्रतीत होने वाला कार्य व्यवहार में पर्याप्त महत्त्व रखता है।

अन्तरराष्ट्रीय सम्मेलनों में ब्रिटेन का प्रतिनिधित्व—राजनीतिक, आर्थिक और अब महत्त्वपूर्ण अन्तरराष्ट्रीय सम्मेलनों में ब्रिटेन का प्रतिनिधित्व प्रधानमन्त्री के द्वारा ही किया जाता है। सन १९२९ ई० में मेक्सडानल्ड में अमरीकी राष्ट्रपति हूवर के साथ चार बार वार्तालाप करके इंग्लैंड तथा अमरीका के बीच सम्बन्ध स्थापन में प्रशस्तनीय योग दिया था। चैम्बरलैन ने हिटलर से वार्तालाप करके म्यूनिख सम्झौते पर हिटलर के हस्ताक्षर कराये थे, यद्यपि उस समय विदेशमन्त्री पद पर लाड हेलीफेक्स थे। इसी प्रकार द्वितीय विश्वयुद्ध के दौरान विस्टन चर्चिल के ६ बार अमरीकी राष्ट्रपति रूजवेल्ट तथा दो बार रूसी प्रधानमन्त्री स्टालिन से मिलने के परिणामस्वरूप ही मित्रराष्ट्रों की युद्ध नीति निश्चित हो सकी थी।

राष्ट्रमण्डलीय देशों के साथ सम्बन्ध—ब्रिटिश प्रधानमन्त्री का यह भी कार्य है कि वह राष्ट्रमण्डलीय दला से सम्पर्क स्थापित रखे और महत्त्वपूर्ण विषयों में उनसे परामर्श लेना रहे। अभी १९७३ के प्रारम्भ में ब्रिटेन के द्वारा 'यूरोपियन आर्थिक

¹ He is endowed with such a plentitude of powers as no other constitutional ruler in the world possesses not even the President of the United States. For so long as his party commands a majority in the House of Commons he can do what no President can ever do. He can give a pledge before-hand that such and such a treaty will be signed and ratified that such a law will be passed, or that such and such moneys will be voted by Parliament.

समुदाय (E C M) की जो सदस्यता प्राप्त की गई है, उमके लिए ब्रिटिश प्रधानमन्त्रियों हेररड विरमन और एडवड हीथ के द्वारा अनेक बार राष्ट्रमण्डलीय दशा से सम्बन्ध स्थापित किया गया, जिससे आर्थिक समुदाय की सदस्यता के साथ राष्ट्रमण्डलीय हिता की भी रक्षा की जा सके। राष्ट्रमण्डलीय दशा में विचार विमर्श के लिए प्रचलित समय समय पर उनका सम्मेलन बुलाते रहते हैं। इन सम्मेलनों की अध्यक्षता भी ब्रिटिश प्रधानमन्त्री ही करते हैं।

प्रधानमन्त्री राष्ट्र का नायक—इन सबके अतिरिक्त, एक तथ्य जो प्रधानमन्त्री को ब्रिटिश राजनीति में सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण बना देता है, यह है कि वर्तमान समय में सामान्य निर्वाचन प्रधानमन्त्री का ही निर्वाचन होता है। राजनीतिक दला व द्वारा अपनी नीतिया व आधार पर नहीं, बरन अपना नेता के व्यक्तित्व व आचार पर चुनाव लड़े जाते हैं। १९४५ का आमचुनाव अनुदार दल के द्वारा चर्चित व नाम पर ही लड़ा गया था और अनुदार दल का प्रमुख नारा था उसको युद्ध का अपूर्ण काम पूरा करने दो (Help him to finish job)। यह बात बीमवी सदी के सभी ब्रिटिश चुनावों के सम्बन्ध में कही जा सकती है। जून १९७० के आमचुनाव में ब्रिटिश जनता को इस बात का निर्णय करना था कि वह विरमन को प्रधानमन्त्री के रूप में चाहती है या एडवड हीथ को। जॉर्ज व शब्दों में "सामान्य निर्वाचन प्रधानमन्त्री का ही निर्वाचन है। दुर्लभ मतदाता जो चुनाव परिणाम निर्णित करते हैं, वे न तो किसी दल का समर्थन करते हैं और न किसी नीति का ही बरन वे एक नेता का समर्थन करते हैं।"¹ लास्की ने इन चुनाव परिणामों के सम्बन्ध में लिखा है कि, 'इस प्रकार की चुनावबाजी से प्रधानमन्त्री राष्ट्र का प्रतीक बन जाता है और इसलिए जब तक वह प्रधानमन्त्री रहता है उसका कोई सहयोगी उसका मुकाबला करने का साहस नहीं कर सकता।

इस प्रकार हम कह सकते हैं कि 'प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का प्रधान, सर्वोच्च का नेता, सामान्य नीति से सम्बन्धित विषयों पर सभ्राट से विचार विनियम करने का माध्यम, देश में दल का सर्वोच्च नेता और सर्वोच्च राजनीतिक शक्ति का प्रतिमान स्वरूप होता है।'²

मन्त्रिमण्डल में प्रधानमन्त्री की स्थिति

प्रधानमन्त्री पद के सम्बन्ध में एक महत्त्वपूर्ण प्रश्न यह है कि मन्त्रिमण्डल में या अपने सहयोगियों के बीच प्रधानमन्त्री को क्या स्थिति प्राप्त होती है। इस सम्बन्ध में परम्परागत रूप से प्रधानमन्त्री को समक्षो में प्रधा' (*primus inter*

¹ 'A General Election is primarily an election of a Prime Minister. The wavering voters who decide election support neither a party nor policy they support a leader

—Gennings Cabinet Govt p 185

² H J Laski *Parliamentary Govt in England* p 242

³ Finer, *The Theory and Practice of Modern Governments* p 58

pares) कहा जाता रहा है। लॉर्ड मार्ले ने इसी विचार का प्रतिपादन करते हुए कहा था कि "यद्यपि प्रधानमंत्री तथा उसके सहयोगी सामान्यतः एक समान होते हैं, उनके सभी निश्चय एक मत से किये जाते हैं और वे भाईचारे से मिलकर काम करते हैं तथापि प्रधानमंत्री की एक विशेष स्थिति होती है। वह अपने समान पद वाले सहयोगियों में प्रमुख होता है और जब तक वह अपने पद पर आसीन रहता है, वह विशेष स्थिति तथा अधिकार सत्ता का प्रयोग करता है।" लेकिन प्रधानमंत्री की स्थिति को स्पष्ट करने के लिए मार्ले के वाक्यांश 'समकक्षों में प्रथम' को वर्तमान समय में उपयुक्त नहीं समझा जाता है। वर्तमान दृष्टिकोण यह है कि प्रधानमंत्री को मंत्रिमण्डल में जो महत्त्वपूर्ण स्थिति प्राप्त होनी है, उसे देखते हुए प्रधानमंत्री को 'समकक्षों में प्रथम' नहीं, बल्कि मंत्रिमण्डल का अधिपति ही कहा जाना चाहिए। रम्से म्योर इसी दृष्टिकोण को व्यक्त करते हुए कहते हैं कि प्रधानमंत्री को 'समकक्षों में प्रथम' कहना सच था भ्रममूलक है। प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का अधिपति होता है उसे जीवन देता है और उसका सहारा करता है, वह बहुमत दल का नेतृत्व करता है उच्च पदाधिकारियों को नियुक्त करता है और लोक सदन का नेतृत्व करता है। इन सब कारणों से अन्य मंत्री उसकी बराबरी नहीं कर सकते।" मार्ले के विवरण को उपयुक्त न मानकर सर विलियम हार्कोट ने लैटिन वाक्यांश में प्रधानमंत्री को 'नक्षत्रों के बीच चंद्रमा'^३ कहा है, लेकिन डॉ. जॉर्ज इस वाक्यांश को भी पर्याप्त प्रभावपूर्ण न मानते हुए कहते हैं कि, "प्रधानमंत्री केवल सामान्य श्रेणी वाला ही प्रथम ही नहीं है और न केवल हार्कोट के शब्दों में सितारों के बीच चंद्रमा ही है, वह सूर्य के सदृश्य है जिसके चारों ओर अन्य नक्षत्र घूमते रहते हैं।"

वर्तमान समय में यह बात देखने में आई है कि ब्रिटिश मतदाता अपने मताधिकार का प्रयोग राजनीतिक दलों की नीतियों के आधार पर नहीं, बल्कि उनके नेता के व्यक्तित्व के आधार पर करते हैं। इस प्रकार सामान्य निर्वाचन प्रधानमंत्री का निर्वाचन ही गया है और इससे प्रधानमंत्री को अपन साधियाँ पर ध्या जाने का अवसर मिलता है। मंत्रिमण्डल में प्रधानमंत्री की स्थिति नक्षत्रों के बीच सूर्य जसी ही होती है।

क्या प्रधानमंत्री अधिनायक है ?

प्रधानमंत्री के विशाल अधिकार और ब्रिटिश शासन पद्धति में उसके अत्यंत महत्त्वपूर्ण स्थान को देखते हुए यह प्रश्न उपस्थित होता है कि क्या प्रधानमंत्री

^१ *Inter stella luna Minores* (a moon among the lesser stars)

—*Sir William Harcourt*

^२ 'He is not merely *primus inter pares* He is not even as Harcourt said 'a moon among the stars He is rather a sun round which planets revolves'

—*Jennings, Cabinet Government, p 150*

अधिनायक है ? रम्जे म्योर के द्वारा प्रधानमंत्री पद के सम्बन्ध में कुछ ऐसा ही विचार व्यक्त किया गया है। लेकिन प्रधानमंत्री की अधिनायक के रूप में कल्पना करना वस्तुतः निराधार है। प्रधानमंत्री के सहयोगियों में से कुछ को निश्चित रूप से ब्रिटिश राजनीति में महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त होता है और यद्यपि अधिकांश बातों के सम्बन्ध में मंत्रिमण्डल प्रधानमंत्री की बात स्वीकार कर लेता है लेकिन कुछ बातों के सम्बन्ध में प्रधानमंत्री को मंत्रिमण्डल के अर्थ सदस्या की बात स्वीकार करनी पड़ सकती है। यह बात आंतरिक प्रशासन और परराष्ट्र सम्बन्धों के संचालन दोनों के ही सम्बन्ध में सत्य है। उदाहरण के लिए, १९६७ में प्रधानमंत्री विल्सन और उनके सहयोगी ब्राउन मिल कर तिरान की खाड़ी बंद किये जाने के विरुद्ध कठोर कायवाही करना चाहते थे, लेकिन मंत्रिमण्डल के अर्थ सदस्या की विचारधारा इसके पक्ष में नहीं थी और विल्सन ऐसा नहीं कर सके। प्रधानमंत्री द्वारा अत्यधिक मनमानी किये जाने पर उसे पदच्युत भी किया जा सकता है। डॉ० फाइजर लिखते हैं कि, 'प्रधानमंत्री सीजर (Caesar) नहीं होता, वह ऐसी दबी शक्ति नहीं है जिसे चुनौती न दी जा सके। उसके विचार भी अनुलघनीय नहीं हैं। उसकी सत्ता का एकमात्र आधार यह है कि वह राष्ट्र की सेवा कितनी कर सकता है। किसी भी समय उसका प्रतिद्वंद्वी उसका स्थान ग्रहण कर सकता है।'¹

प्रधानमंत्री चुनाव के आधार पर एक निश्चित समय के लिए ही सत्ता प्राप्त करता है और यदि वह अपने कार्यकाल में अनुचित कार्य करता है तो निर्वाचक अगले चुनाव में उस सत्ताहीन कर सकते हैं। उसके कार्य अधिब अनुचित होने पर उस चुनाव के पूर्व भी लोकसदन या उसके दल द्वारा पदच्युत किया जा सकता है। प्रधानमंत्री को अधिनायक इसलिए भी नहीं कहा जा सकता कि सदन के अन्दर और बाहर दोनों ही क्षेत्रों में उसकी आलोचनाएँ होती रहती हैं। एक अधिनायक के समान वह आलोचकों को नष्ट करने का प्रयत्न नहीं करता, वरन् एक प्रजातांत्रिक नेता के समान सहनशीलता का परिचय देते हुए वह आलोचकों की शिकाओं का समाधान करने की चेष्टा करता है। प्रधानमंत्री अधिनायक इसलिए भी नहीं कहा जा सकता कि उसकी शक्तियाँ मौलिक नहीं होती। वे लोकसदन में उसके दल के बहुमत और दल में उसके नेता पर निर्भर करती हैं और दोनों में से एक भी स्थिति के समाप्त हो जाने पर वह कुछ भी नहीं रहता है। इन्हीं बातों के आधार पर काटर और अर्थ लेखकों का मत है कि प्रधानमंत्री अधिनायक नहीं हो सकता। काटर लिखते हैं कि, 'प्रधानमंत्री कुछ अवसरों पर अपनी शक्तियों का भले ही मनमाने रूप से प्रयोग करे और आलोचना पर क्रुद्ध होने का भाव भी प्रकट करे, किन्तु मूलभूत रूप में यह मायता सदैव विद्यमान रहती है कि वह जनता का सेवक है और जनता

¹ *Finer The Theory and Practice of Modern Governments*, p 58

को उसकी आलोचना करने तथा उसे पदच्युत करने का अधिकार है। उसकी यह स्थिति किसी भी रूप में अधिनायक के अनुरूप नहीं कही जा सकती।¹

प्रधानमन्त्री की वास्तविक स्थिति और उसके निर्धारक तत्व

यह तो नितान्त स्पष्ट है कि ब्रिटिश शासन व्यवस्था में प्रधानमन्त्री की स्थिति बहुत अधिक महत्वपूर्ण है। इसके साथ ही कुछ अवसरों पर भले ही वह बहुत अधिक शक्तिशाली रूप में कार्य करे किन्तु वह किसी भी रूप में अधिनायक नहीं है। व्यवहार में ऐसा देखा गया है कि प्रधानमन्त्री पद कभी तो बहुत अधिक प्रभावशाली और शक्तिशाली हो जाता है लेकिन कभी यह पद निबल ही दिखाई देता है। स्वाभाविक रूप से यह प्रश्न उपस्थित होता है कि प्रधानमन्त्री की स्थिति को प्रभावित करने वाले तत्व कौन से हैं। इन तत्वों की विवेचना निम्न रूप में की जा सकती है

प्रधानमन्त्री का व्यक्तित्व—प्रधानमन्त्री पद की स्थिति सबसे प्रमुख रूप में इस पद को धारण करने वाले व्यक्ति के व्यक्तित्व पर निर्भर करती है। साउथ एसबिक्थ के कथनानुसार, 'प्रधानमन्त्री का पद वसा ही बन जाता है, जैसा कि इस पद का अधिकारी उसे बनाना चाहता है।'² एक ओर सर रॉबर्ट पील, ग्लडस्टन, डिज़रली, सायड जाज और विस्टन चर्चिल जैसे व्यक्ति प्रधानमन्त्री हो चुके हैं, जिनके समय में प्रधानमन्त्री पद न नवीन ऊँचाइयों का स्पर्श किया। दूसरी ओर बाल्डविन तथा एटली जैसे प्रधानमन्त्री हो चुके हैं जो महयोगियों पर अपना प्रभाव स्थापित करने में असफल रहे। कहा जाता है कि ग्लडस्टन के अधिकार को उसके किसी महयोगी ने चुनौती नहीं दी और डिज़रली उस समय अपना दृष्टिकोण मनवाने में सफल रहा, जब एक सहयोगी के अतिरिक्त सभी ने उसका विरोध किया था। अतः जनिंग का यह कथन सवथा सत्य है कि 'प्रधानमन्त्री के पद की स्थिति वही होती है जो उस पद को ग्रहण करने वाला बनाना चाहता है और मन्त्री उसे बनाने देते हैं।'

लोकसदन में उसके दल और दल में उसकी स्थिति—प्रधानमन्त्री का पद निश्चित रूप से बहुत अधिक महत्वपूर्ण है लेकिन इसके साथ ही, जसा कि लास्की ने कहा है, 'उसकी स्थिति दलीय प्रणाली से बंधी हुई है।' जत्र तक उसके राजनीतिक दल का लोकसदन में बहुमत रहता है और वह अपने राजनीतिक दल का नेता है, तभी तक उसे राष्ट्रीय महत्व की स्थिति प्राप्त रहती है। दल के समयन से

¹ 'He may, at times use his powers in an autocratic fashion and he may show his irritation at criticism but fundamentally there is always the recognition that he is the servant of the people that they have right both to criticise and to discharge him. This is of course, an attitude which no dictator can comprehend

G M Carter and Others, *Government of Great Britain*, p 176

² 'The office of the Prime Minister is what its holder chooses to make it
—Lord Oxford and Asquith

वचित हो जाने पर उसका समस्त महत्व समाप्त हो जाता है और उसका हात रोजे मकडानलड जसा हो जाता है ।

तत्कालीन परिस्थितिया—प्रधानमन्त्री की स्थिति इस बार पर भी निभर करनी है कि उसके कायकाल के समय परिस्थितिया किस प्रकार की हैं । सामान्य परिस्थितिया होने पर प्रधानमन्त्री को अपन पद की सीमाएँ दृष्टि में रखनी ही होती हैं किन्तु युद्ध, आर्थिक सकट या अन्य प्रकार के विपन्न काल में वह बहुत अधिक सीमा तक केवल अपने ही विवेक के आधार पर काय कर सकता है । लायड जाव और चर्चिल के बहुत अधिक शक्तिशाली प्रधान मन्त्री के रूप में काय करने का एक कारण उनके कायकाल के समय विद्यमान युद्धकालीन स्थिति रहा है ।

जॉनिंग के शब्दों में "प्रधानमन्त्री की शक्ति तथा उसका महत्व कुछ उसके व्यक्तित्व पर, कुछ उसको व्यक्तिगत प्रतिष्ठा पर तथा कुछ उसके दल के समय पर निभर करता है ।"¹

प्रश्न

- १ ब्रिटिश संविधान में मंत्रिमण्डल के गठन, कृत्यों तथा शक्तियों का वर्णन कीजिए । (पटना, १९६१)
- २ "वर्तमान युग में लोकसदन मंत्रिमण्डल पर नियंत्रण नहीं रखता, वरन् मंत्रिमण्डल ही लोकसदन पर नियंत्रण रखता है ।" इस कथन की व्याख्या कीजिए व कारण बताइए । (कानपुर, १९७१, राजस्थान, १९७२)
- ३ ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की शक्तियों, कार्यों और स्थिति का वर्णन कीजिए । क्या उसे 'समान व्यक्तियों में प्रथम' कहना उचित है ।
- ४ "प्रधानमन्त्री मंत्रिमण्डल रूपी महाराज का मुख्य प्रस्तर है ।" इस कथन की विवेचना कीजिए । (आगरा, १९६५, ६१)
- ५ 'ब्रिटिश प्रधानमन्त्री अपने समकक्षों में प्रथम से अधिक और तानाशाह से कम है ।' इस कथन की समीक्षा कीजिए ।
- ६ सम्राट्, मंत्रिमण्डल और लोकसदन के साथ प्रधानमन्त्री के सम्बन्ध का निरूपण कीजिए । (बिहार, १९६१, आगरा, १९७१, विक्रम, १९६३, ६९)
- ७ क्या ब्रिटेन में मंत्रिमण्डल का अधिनायकत्व है ? अपने उत्तर व पक्ष में तर्क दीजिए । (आगरा १९६६)

¹ His power and importance depend in part on his personality in part on his own personal prestige and in part upon his party support
—The British Constitution p 197

ब्रिटिश प्रधानमन्त्री तथा अदरारी राष्ट्रपति के पक्ष की तुलना अमेरिकी संविधान के राष्ट्रपति अध्याय में की गई है ।

- ८ ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की मुख्य विशेषताओं का वर्णन कीजिए। क्या ब्रिटिश प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल रूपी मेहराब की आधारशिला है? (मेरठ, १९६८)
- ९ इंग्लैण्ड में मन्त्रपरिषद के सम्राट् तथा लोकसदन के साथ सम्बन्धों का वर्णन कीजिए। (कानपुर, १९७२)
- १० मुनरो के इस कथन की विवेचना कीजिए कि ब्रिटन में लोकसदन केबीनेट के नेतृत्व और भागदशन में क्या करता है। (विक्रम, १९६८)
- ११ इंग्लैण्ड में केबीनेट प्रणाली का विकास कैसे हुआ। लिखिए और इसके मुख्य कार्यों का वर्णन कीजिए। (विक्रम, १९६८)
- १२ क्या यह कहना उचित है कि इंग्लैण्ड में केबीनेट की तानाशाही है। कारण बताइए। (राजस्थान, १९६९)

6

लोक सेवा (CIVIL SERVICE)

“मुझे सदेह है कि आप लोग (लोक सेवा के सदस्यगण) हमारे (अर्थात् मंत्रिमण्डल के) बिना विभाग का प्रशासन कर सकते हैं, किंतु मुझे इस बात का पूर्ण विश्वास है कि हम लोग (मंत्रिगण) आप लोग (लोक सेवा के सदस्यो) के बिना विभाग का काय नहीं कर सकेगे।”¹

— जोसेफ चम्बरलेन

मंत्रिमण्डल ब्रिटेन की कायपालिका है, और प्रशासन के क्षेत्र में मंत्रिमण्डल के काय तथा शक्तियाँ निश्चित रूप से बहुत अधिक व्यापक हैं लेकिन व्यवहार में मंत्रिमण्डल की इन समस्त शक्तियों का प्रयोग मंत्रिगण ही नहीं करते हैं वरन् इन कार्यों का एक बहुत बड़ा भाग लोक सेवाओं के द्वारा किया जाता है। मंत्रिमण्डल तो उच्चतम स्तर पर शासन सम्बन्धी नीति को ही निर्धारित करता है। इस नीति को कायरूप देने और इसके अनुसार शासन व्यवस्था का संचालन सम्भव बनाने के लिए मंत्रिगणों के आधीन लोक सेवकों का एक विशाल समूह होता है और शासन के संचालन का अधिकांश काय इन लोक सेवकों के द्वारा ही किया जाता है। इन दृष्टि में लोक सेवाएँ ब्रिटिश शासन व्यवस्था का निश्चित रूप से एक महत्वपूर्ण अंग हैं।

लोक सेवा का सामान्य परिचय

ब्रिटेन की लोक सेवाएँ अपने वर्तमान रूप में लगभग एक सदी पुरानी ही हैं। वर्तमान समय में इन सेवाओं का जो स्वरूप है वह 'ट्रिवेलियन नाथकोट रिपोर्ट' की सिफारिशों और उनके आधार पर स्थापित की गई 'मुक्त प्रतियोगात्मक परीक्षाओं

¹ I have a shrewd suspicion that you (Civil Servants) can do without us (Ministers) but I have an absolute conviction that we could not do without you (Civil Servants)

—Joseph Chamberlain (Quoted from L W Boyd (Ed) *Mr Chamberlain's Speeches* Vol II, p. 7)

पर आधारित है। १९वीं सदी तक इंग्लण्ड में लोक सेवा की नियुक्ति अनुग्रह (Patronage) के आधार पर होती थी। लेकिन यह कोई वंशानुक्रमिक पद्धति नहीं थी और अनेक बार इसके कारण महत्त्वपूर्ण पदा पर अयोग्य तथा अक्षम व्यक्ति आसीन हो जाने थे। चक, बेथम तथा कार्लियल आदि के द्वारा इस प्रकार की नियुक्ति प्रथा की आलोचना की गई। १८५३ ई० में नाथकोट ट्रेवेलियन रिपोर्ट के आधार पर ब्रिटिश लाक सेवाओं में सुधार शुरू हुए। १८५५ ई० में लंडन के अनुरोध पर 'लोक सेवा आयोग' की स्थापना की गई और १८७० ई० में नागरिक सेवाओं में प्रवेश के लिए प्रतियोगिता परीक्षाओं का श्रृंगणेश हुआ। इसके बाद लाक सेवाओं के संगठन आदि में सुधार के लिए सन १८७५, १८८४-६०, १९१०-१४, १९१८ और १९३१ में जांच के लिए समितियाँ नियुक्त की गयीं और इन समितियों की सिफारिशों के आधार पर अनेक सुधारोत्सुक कानूनों का निर्माण हुआ।

लोक सेवाओं का वर्गीकरण

प्रशासन के प्रत्येक क्षेत्र में लोक सेवाओं की व्यवस्था की गई है और वर्तमान समय में ब्रिटेन के समस्त लोक सेवा कर्मचारियों को ६ भागों में विभाजित किया जा सकता है। ये मुख्यतः इस प्रकार हैं

(१) प्रशासनिक वर्ग (Administrative Class)—प्रशासनिक वर्ग समस्त लोक सेवा का आधार है। इस वर्ग में स्थायी सचिव से लेकर सहायक प्रधान तक के सभी अधिकारी आते हैं। ये 'भारतीय प्रशासनिक सेवा' (I A S) के समान हैं। इस वर्ग पर नीति निर्धारण तथा विभाग को संचालित करने का उत्तरदायित्व रहता है। इस वर्ग में नियुक्ति के लिए प्रत्येक वर्ष कठिन प्रतियोगिता परीक्षा का आयोजन किया जाता है और इस परीक्षा के आधार पर विश्वविद्यालय के योग्यतम स्नातकों को सेवा के लिए चुना जाता है। ये २१ से २४ वर्ष की आयु में अपने पद पर नियुक्त किये जाते हैं। इस वर्ग के २५ प्रतिशत पद नीचे के पदाधिकारियों का पदोन्नति देकर भरे जाते हैं। वर्तमान समय में इस वर्ग में लगभग ४,००० अधिकारी हैं।

(२) अधिशासी वर्ग (Executive Class)—इनकी नियुक्ति भी प्रतियोगिता परीक्षा के आधार पर होती है और इनकी समता भारत की 'अधीनस्थ सेवाओं' (Subordinate Services) में की जा सकती है। प्रायः इस वर्ग के सदस्य १७½ से १९ वर्ष तक के युवक युवतियों में से बँटे जाते हैं जिन्होंने उच्चतर माध्यमिक स्तर की शिक्षा प्राप्त कर ली हो तथा साथ ही जो प्रतियोगिता परीक्षा में उत्तीर्ण हो चुके हों। विशिष्ट प्रशासनिक कार्यों को पूरा करना, हिसाब किताब की जाच-पड़ताल करना, महत्त्वपूर्ण मामलों का आलाचनात्मक परीक्षण करना तथा प्रारम्भिक शोध करना इनके प्रमुख कार्य हैं। अधिशासी वर्ग के राजकर्मचारियों की संख्या ७५,००० के लगभग है।

(३) विशिष्ट वर्ग (Specialist Class)—शासन के क्षेत्र में प्रशासनिक और अधिशासी वर्ग के अतिरिक्त अनेक व्यवसायी, शिल्प वंशानुक्रमिक और तकनीकी

क्षेत्र के विभिन्न कायकक्षाओं की आवश्यकता होती है। इन पदा पर प्रतियोगिता परीक्षाओं के आधार पर नहीं, बरन् माय योग्यता, त्रिशिष्ट प्रशिक्षण या अनुभव के आधार पर प्रतियोगी के साक्षात्कार (interview) की पद्धति से चुनाव किया जाता है। इस वर्ग के अंतर्गत चैरिस्टर, सोलिसीटर, डॉक्टर, शिल्पी, इंजीनियर, बचानिक आदि आते हैं। इस वर्ग के कमचारियों की संख्या लगभग १,१४,००० है।

(४) लिपिक वर्ग (Clerical Class)—चौथी श्रेणी में लिपिक वर्ग आता है जिसकी संख्या सबसे ज्यादा है। इसमें प्रतियोगिता परीक्षा के आधार पर १६१७ वर्ष के युवक युवतियों को चुना जाता है। ये लोग अपने अधिकारी वर्ग के आदेशानुसार निरन्तर प्रति के काम करते, हिसाब-किताब रखते, दावे, परिशेष आदि की जांच पड़ताल करते तथा आवश्यक तथ्य एवं आकड़े एकत्रित करते हैं। इनका काम यांत्रिक होता है। वर्तमान समय में इनकी संख्या १ लाख ६० हजार के लगभग है।

(५) लेखक सहायक वर्ग (Writing Assistant Class)—इस वर्ग में सहायक लिपिक, टाइप करने वाले, शाटहैण्ड टाइप करने वाले, डुप्लीकेटर चलाने वाले आदि सम्मिलित होते हैं। इनकी संख्या लगभग १ लाख ६ हजार है।

(६) सदेशवाहक व निम्न वर्ग (Messengerial and Minor class)—इस वर्ग में सदेशवाहक के अतिरिक्त काम करने वाले, कार्यालय साफ करने वाले तथा अन्य ऐसे ही कमचारी सम्मिलित हैं, जिनकी संख्या लगभग ३४,००० है।

इन सर्वे अतिरिक्त डाक विभाग, टेलीफोन विभाग और शिक्षा विभाग आदि में 'विभागीय वर्ग' भी होते हैं, जिनकी नियुक्ति सम्बन्धित विभागों द्वारा की जाती है। वर्तमान समय में ब्रिटेन में समस्त लोक कमचारियों की संख्या ७ लाख के लगभग है।

लोक सेवाओं के सम्बन्ध में कुछ सामान्य बातें

भर्तों की पद्धति—प्रारम्भ में लोक सेवाओं की नियुक्ति शासक वर्ग के अनुग्रह के आधार पर की जाती थी, लेकिन विभिन्न पदा के लिए योग्य व्यक्तियों का चयन करते हुए १८५५ में लोक सेवा आयोग की स्थापना की गई। प्रारम्भ में इस आयोग के सदस्य होते थे, किंतु अब उनकी संख्या बढ़ाकर ६ कर दी गई है। आयोग के सदस्य लोक सेवा के पुराने और अनुभवी पदाधिकारी होते हैं। इनकी नियुक्ति राजमुकुट द्वारा की जाती है और ये अवकाश ग्रहण की आयु तक अपने पद पर बने रहते हैं।

लोक सेवा आयोग प्रतियोगिता परीक्षाओं का आयोजन करता है। इन परीक्षाओं में उम्मीदवारों की सामान्य योग्यता देखी जाती है और साक्षात्कार के आधार पर उनकी चतुराई, चरित्र गठन और नेतृत्व के गुणों का अनुमान लगाया जाता है। आयोग के प्रमुख कार्य इस प्रकार हैं

- (1) सरकारी पदा पर नियुक्त होने वाले व्यक्तियों की योग्यता प्रमाणित करना,

- (11) नियुक्ति एवं योग्यता सम्बन्धी नियमों का निर्धारण करना
 (111) नियुक्तियाँ एवं पद वृद्धियों की सूचना लन्दन गजट' में प्रकाशित करना।

आयोग यह सब कार्य वित्त विभाग की स्वीकृति से करता है। नियुक्ति कार्य वित्त विभाग के नियंत्रण में विविध विभागों द्वारा सम्पादित होता है, परन्तु स्वस्थ परम्परा के रूप में आयोग की सिफारिश कभी भी अमान्य नहीं होती।

प्रशिक्षण—द्वितीय महायुद्ध के पूर्व तक लोक कर्मचारियों के प्रशिक्षण पर विशेष ध्यान नहीं दिया जाता था। १९४४ में नियुक्त की गई एक समिति ने सुझाव दिया कि नये भर्ती किये गये कर्मचारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था होनी चाहिए। प्रशिक्षण का कार्य मुख्यतः विभागों द्वारा होता है। कोय की ओर से भी एक प्रशिक्षण एवं शिक्षा विभाग' की व्यवस्था की गई है। समस्त नियुक्तियाँ 'परिवीक्षा-धीन' (under probation) होती हैं। सामान्यतया परिवीक्षा काल २ वर्ष होता है और इसमें योग्य पाये जान पर उन्हें स्थायी कर दिया जाता है। योग्यता में कमी पाई जान पर परिवीक्षा का काल बढ़ा दिया जाता है।

पदोन्नति (Promotion)—ब्रिटेन में पदोन्नति का आधार बरिष्ठता एवं योग्यता है। इसके लिए प्रत्येक विभाग में एक 'पदोन्नति आयोग' होता है जिसमें विभाग के मुख्य अधिकारीगण होते हैं जो वार्षिक प्रतिवेदन और आवश्यक समझने पर साक्षात्कार के आधार पर विभागीय अध्यक्ष के पास सिफारिश भेजते हैं। यदि कोई कर्मचारी पदोन्नति आयोग की सिफारिश से असन्तुष्ट हो तो वह अपील कर सकता है।

पदावधि—ब्रिटेन में लोक सेवक स्थायी आधार पर नियुक्त किये जाते हैं और सरकार के परिवर्तन का उनकी स्थिति पर प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ता। सामान्यतया उनकी पद निवृत्ति आयु ६० से ६५ वर्ष के बीच होती है। पद निवृत्ति होने पर उन्हें 'निवृत्ति वेतन' (Gratuity) मिलती है और उन्हें पेंशन दिये जान की भी व्यवस्था है।

लोक सेवाओं के कार्य और उनका महत्त्व

ब्रिटिश शासन व्यवस्था के अंतर्गत मंत्रिमण्डल को जो व्यापक अधिकार और शक्तियाँ प्राप्त हैं, व्यवहार में उनके अधिकांश का प्रयोग लोक सेवाओं के द्वारा ही किया जाता है। एक महत्त्वपूर्ण तथ्य यह है कि मंत्रिमण्डल अपने-अपने विभागों के अधीनस्थों हात में, जबकि लोक सेवक विशेषज्ञ, स्वाभाविक रूप से मंत्रियों के द्वारा लोक सेवकों की सहायता से ही अपने कर्तव्यों का सम्पादन किया जाता है। लोक सेवाएँ ब्रिटिश शासन व्यवस्था का एक महत्त्वपूर्ण अंग हैं और उनके कार्यों की विवचना निम्न रूपों में की जा सकती है

(१) नीति निर्धारण में मंत्रियों को सहायता देना—यद्यपि शासन की नीति निर्धारित करने का कार्य मंत्रिमण्डल के द्वारा ही किया जाता है, लेकिन

निर्धारित करने के लिए आवश्यक ज्ञान, तथ्य और सूचनाएँ उच्च पदासीन स्थायी पदाधिकारियों के द्वारा उह प्रदान की जाती है। ये स्थायी पदाधिकारी मंत्रियों का वतलात ह कि एक विशेष प्रकार की नीति को अपनाते के परिणाम क्या हो सकता है। स्वयं प्रधानमंत्री भी योग्यतम स्थायी पदाधिकारियों से नीति निर्धारण व सम्बन्ध में परामश प्राप्त करते हैं। लोक सेवा के कार्यों के सम्बन्ध में एफ० ई० डल (F E Dale) ने कहा है कि, "महान स्थायी पदाधिकारियों का सबसे महत्वपूर्ण कार्य मंत्रियों द्वारा किये गये निणयों को मियान्वित करना नहीं है, वरन उन्हें यह परामश देना है कि वे क्या निणय लें।"¹

(२) मंत्रियों द्वारा निर्धारित नीतियों को लागू करना—मन्त्रिमण्डल द्वारा विभिन्न विभागों के सम्बन्ध में जो नीति निर्धारित की जाती है, उसे इन लोक सेवकों द्वारा ही क्रियान्वित किया जाता है। उच्च पदासीन लोक सेवक इन नीतियों के आधार पर अधीनस्थ कार्यालयों को आदेश जारी करते हैं और इन आदेशों के जावार पर ही प्रशासनिक कार्य सुचारु रूप से चलता है।

(३) मन्त्रियों को परामश देना—प्रशासनिक सुविधा की दृष्टि से शासन को विभिन्न विभागों में विभाजित किया गया है। प्रत्येक विभाग का अध्यक्ष कोई न कोई मंत्री होना है और उसके नीचे राजनीतिक उपसचिव, फिर स्थायी सचिव और उनके नीचे अन्य सचिव, परामशदाता, सहायक सचिव और बहुत से क्लर्क होते हैं। नीचे की श्रेणियों के ये सब लोग अपने-अपने कार्यों के विशेषज्ञ होने हैं। इन स्थायी पदाधिकारियों द्वारा मंत्रियों की आज्ञाओं का पालन तो किया ही जाता है, वे शासन सम्बन्धी विभिन्न समस्याओं के सम्बन्ध में मन्त्रियों को परामश भी देते हैं। वे अपना समस्त ज्ञान और अनुभव अपने राजनीतिक प्रधान के सामने रख देते हैं, चाहे मंत्री उसे स्वीकार करे या न करे। सामान्यतया स्थायी पदाधिकारियों के इस परामश का मन्त्रियों पर वाञ्छित प्रभाव पड़ता है।

(४) विधि निर्माण सम्बन्धी कार्य—ब्रिटेन में लोक सेवा के सदस्यों द्वारा विधि निर्माण के क्षेत्र में भी भूमिका जदा की जाती है। ससन्तमक शासन व्यवस्था होने के कारण ससद में अधिकांश महत्वपूर्ण विधेयक मंत्रियों द्वारा ही प्रस्तावित किये जाते हैं और मंत्रियों द्वारा प्रस्तावित इन विधेयकों के प्रारूप (draft) या तब लोक सेवकों के द्वारा ही स्वयं या मंत्रियों द्वारा लोक सेवकों की सहायता और परामश से तैयार किये जाते हैं। इसके अतिरिक्त वतमान समय में 'प्रदत्त व्यवस्थापन' (delegated legislation) की प्रवृत्ति का विकास हुआ है, जिसका परिणाम यह

¹ The most important function of the great permanent official is not to carry out decisions already taken by ministers but to advise them what decisions they should take

—F E Dale (Quoted from Alex N Dragnich *Major Governments of Europe*, p 131)

हुआ है कि ससद कानून की मोटी रूपरेखा तैयार कर नियम उपनियम बनाने का कार्य सम्बन्धित विभागों को सौंप देती है। सम्बन्धित विभागों में य नियम उपनियम तैयार करने का कार्य लोक सेवकों के द्वारा ही किया जाता है।

(५) वित्त सम्बन्धी कार्य—वित्त मन्त्री के द्वारा अपने विभाग के लोक सेवकों की सहायता से ही बजट तैयार करने का कार्य किया जाता है। आय और व्यय से सम्बन्धित विभिन्न बातों के विस्तृत व्योरे को निश्चित करने के लिए वित्तीय विशेषज्ञता की आवश्यकता होती है और यह विशेषज्ञता विभाग के मन्त्री को नहीं बरन स्थायी पदाधिकारियां ही प्राप्त होती है।

वस्तुस्थिति यह है कि लोक सेवा द्वारा पग-पग-पर मन्त्रियों का सहायता और परामर्श देने का कार्य किया जाता है। मन्त्रियों को विभागों के कार्यों के बारे में जिन प्रश्नों का उत्तर देना होता है उनको भी स्थायी सचिव ही तैयार करते हैं। समस्त प्रशासनिक व्यवस्था में लोक सेवकों के महत्त्व को स्वीकार करते हुए जोसेफ चेम्बरलेन ने कहा था कि, 'मुझे सन्देह है कि आप लोग (लोक सेवा के कर्मचारी) हम लोगों (मन्त्रियों) के बिना विभागों का प्रशासन कर सकते हैं किंतु मुझे इस बात का विश्वास है कि हम लोग आप लोगों के बिना विभागों का कार्य नहीं कर सकेंगे।'

रम्जे म्योर जैसे कुछ लेखकों का तो विचार है कि वर्तमान समय की प्रशासनिक व्यवस्था का संचालन वस्तुतः लोक सेवाओं के द्वारा ही किया जाता है। व लिखते हैं कि "नौकरशाही पिछली शताब्दी में और विशेषतया पिछली पीढ़ी में हमारी सरकार की पद्धति में जितना अधिक शक्तिशाली और महत्त्वपूर्ण तत्व बना गया है, उसे पाठ्यक्रम की पुस्तकों उतना अनुभव नहीं करती हैं। यह वास्तव में हमारी पद्धति का प्रभावशाली और सक्रिय विभाग बन गया है। नौकरशाही (म्यासी लोक सेवा) की शक्ति न केवल प्रशासन में अपितु कानून निर्माण और वित्त के क्षेत्र में भी दिखायी देती है। यह न केवल कानूनों को क्रियान्वित करती है बल्कि उनको रूपरेखा भी बनाती है, यह न केवल करोड़ों से प्राप्त धन को खर्च करती है बल्कि यह भी निणय करती है कि कितने कर लगाये जायें और उन्हें कैसे वसूल किया जाय।" लोक सेवाओं के विशेष लक्षण और राजनीतिक कार्यपालिका में उनका भेद

ब्रिटिश लोक सेवा के कुछ विशेष लक्षण हैं और वे अलग-अलग प्रकार के लोक सेवाओं को राजनीतिक कार्यपालिका से अलग किया जा सकता है। इन विशेष लक्षण इस प्रकार हैं

(१) मन्त्री अविशेषज्ञ होते हैं और लोक सेवा के विशेषज्ञ विभागों—इंग्लैंड ब्रिटेन में मन्त्री राजनीतिक आधार पर नियुक्त होते हैं, वे राजनीतिक दल में जिन व्यक्तियों को विशेष रूप से चुने जाते हैं, उनके द्वारा ही राजनीतिक स्थिति के आधार पर मन्त्रियों का निर्माण होता है और कारण मन्त्री अपने विभागों के विशेषज्ञ हैं, इन्हें निर्दिष्ट, वेद से

अधिकारी प्रतियोगिता परीक्षाओं के आधार पर चुने जाते हैं, जिनमें चयन का आधार योग्यता ही होता है। इसके अतिरिक्त वे सेवा निवृत्ति की आयु तक अपने पद पर बने रहते हैं, अन वे बहुत अनुभवी और विशेषज्ञ होते हैं। मंत्रिया की अविशेषज्ञता के सम्बन्ध में प्रो० मुनरो ने लिखा है, "युद्ध विभाग का मंत्री एक दार्शनिक या पत्रकार हो सकता है, नौ सेना का अध्यक्ष कोई व्यापारी या बरिस्टर हो सकता है तथा व्यापार विभाग का मंत्री कोई यूनीवर्सिटी का प्रोफेसर हो सकता है। वित्त विभाग का मंत्री एक वकील या राजनीतिक हो सकता है।"¹ कहा जाता है कि पहली बार औपनिवेशिक विभाग सम्भालते समय मि० पामस्टन ने अपने सहायक से कहा था कि, 'जरा जाघा घण्टे के लिए ऊपर आकर मुझे नक्शे में दिखाइए कि वे सम्भ्रमित करने वाले उपनिवेश कहाँ हैं।' अनेक बार मंत्री कितने अधिक अविशेषज्ञ होते हैं, इसे स्पष्ट करते हुए सर सिडनी लो ने कहा है, "वित्त मंत्रालय में द्वितीय श्रेणी के लिपिक का पद प्राप्त करने के लिए एक नवयुवक को अकगणित की परीक्षा में अवश्य उत्तीर्ण होना पड़ेगा, पर वित्त मंत्री अथवा आर्थिक उच्च का एक ऐसा व्यक्ति भी हो सकता है जो अको के विषय की अपनी उस थोड़ी बहुत जानकारी को भी भूल चुका हो, जो उसने ईटन अथवा आक्सफोर्ड में प्राप्त की हो और कोष के हिसाब में प्रयुक्त किये गये दशमलव अको का मतलब जानने के लिए उत्सुक हो।"²

(२) लोक सेवा की राजनीतिक तटस्थता—ब्रिटिश लोक सेवाओं की एक विशेषता यह है कि वे राजनीतिक दृष्टि से पूणतया तटस्थ होती हैं। चाहे किसी राजनीतिक दल की सरकार बने, वे पूरी निष्ठा के साथ पदासीन सरकार की सेवा करती हैं। इस सम्बन्ध में १९५४ में लोक सेवाओं के लिए एक संहिता का निर्माण किया गया है जिसके अनुसार मंत्रियों के आधीन प्रशासकीय और व्यावसायिक वर्ग के लोक सेवकों उनके माथ काय करने वाले लिपिक जादि अन्य कमचारी देश की राजनीति में भाग नहीं ले सकते। क्षेत्र कमचारी अपने विभाग से अनुमति व अवकाश लेकर स्थानीय व राष्ट्रीय स्तर पर सभी प्रकार की राजनीतिक गतिविधियों में भाग

¹ 'The British war office has been headed at times by a philosopher or a journalist the admiralty by a merchant or a barrister and the board of trade by a university professor One would suppose that in the treasury atleast there should be a minister familiar with the intricacies of public finance But no the Chancellor of the Exchequer have often been lawyers county squires or professional politician —Munro *The Governments of Europe* p 114

² 'A youth must pass an examination in arithmetic before he can hold a second class clerkship in the treasury but the Chancellor of Exchequer may be a middle-aged man of the world who has forgotten what little he ever learned about figures and is innocently anxious to know the meaning of those confusing little dots when first confronted with the treasury accounts worked out in details' —Sir Sydney Low *The Government of England* pp 201 202.

ले सकते हैं। कोई भी कमचारी बिना त्यागपत्र दिये चुनाव नहीं लड़ सकता, क्योंकि 'लोकसदन निर्णोद्यता अधिनियम, १९५७' के अनुसार लोक सेवा का पद लाभ का पद माना गया है। लोक सेवाओं की इस राजनीतिक तटस्थता का ब्रिटिश शासन व्यवस्था पर स्वस्थ प्रभाव पड़ा है। 'लोक सेवाओं के राजनीतिक क्रियाकलाप के सर्वेक्षण के लिए नियुक्त समिति' ने अपने प्रतिवेदन में कहा था कि, 'लोक सेवा की राजनीतिक तटस्थता अंग्रेजी लोकतन्त्रात्मक शासन की एक आधारभूत विशेषता है तथा उसके कुशल संचालन के लिए वह अत्यंत आवश्यक है।' इस दृष्टि से ब्रिटिश लोक सेवाएँ अमरीकी लोक सेवाओं से नितांत भिन्न हैं।

(३) लोक सेवाओं का स्थायित्व—मन्त्री राजनीतिक आधार पर अपना पद प्राप्त करते हैं और पांच वर्ष के बाद या इसके पूर्व जब भी राजनीतिक स्थिति में परिवर्तन हो जाय, उन्हें अपना पद त्यागना होता है। लेकिन लोक सेवाएँ राजनीतिक दृष्टि से तटस्थ होती हैं और एक राजनीतिक दल की सरकार के स्थान पर दूसरे राजनीतिक दल की सरकार का निर्माण होने से उनकी स्थिति पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता है। लोक सेवा सेवा निवृत्ति की आयु तक अपने पद पर बने रहते हैं। मुनरो ने लिखा है, "मन्त्रिमण्डल और ससद आते और चले जाते हैं, परंतु स्थायी कमचारी मण्डल टेनिसन की गरिमा की तरह अपने माग पर शक्तिपूर्वक चलता रहता है।"¹

(४) लोक सेवाओं का अनुत्तरदायित्व—वास्तविक प्रशासन का काय भले ही लोक सेवा के सदस्यों द्वारा किया जाता है, इन कार्यों के लिए लोक सेवा के सदस्य नहीं, बरन् मन्त्री ही उत्तरदायी होते हैं। लोक सेवाओं के द्वारा तो मन्त्रियों के आधीन रहते हुए उनके उत्तरदायित्व के अन्तर्गत ही ममस्त काय किये जाते हैं।

मन्त्रियों व लोक सेवाओं का सम्बन्ध

मन्त्रिमण और लोक सेवा के सदस्यों में एक महत्वपूर्ण भेद यह होता है कि मन्त्रिमण अपना पद राजनीतिक आधार पर प्राप्त करते हैं लेकिन लोक सेवा के सदस्य प्रशासनिक योग्यता के आधार पर। मन्त्रियों को अपना पद किसी विभाग विशेष के सम्बन्ध में प्राप्त विशेष ज्ञान और अनुभव के आधार पर नहीं, बरन् लोकसदन के बहुमत दल में उनकी विशेष राजनीतिक स्थिति के कारण ही प्राप्त होता है। नियुक्ति के बाद भी उन्हें प्रशासन की विभिन्न बारीकियों का विशिष्ट ज्ञान प्राप्त करने का अधिक अवसर नहीं मिलता, क्योंकि उन्हें अपने समय और शक्ति का एक बहुत बड़ा भाग ससद सम्बन्धी और जन सम्पर्क कार्यों में देना होता है। अनेक मन्त्री प्रशासनिक ज्ञान प्राप्त करने की ओर विशेष ध्यान भी नहीं देते, क्योंकि उन्हें इस बात का विश्वास नहीं होता कि वे इस विभाग के अध्यक्ष पद पर कब तक बने

'Cabinets and Parliaments come and go, but like Tennyson's brook the permanent staff keeps placidly on its way'

—W B Munro, *The Governments of Europe* p 116

रहेगे। उनकी रचित विभाग विशेष के सम्बन्ध में प्रशासनिक ज्ञान प्राप्त करने की अपेक्षा राजनीतिक दक्षता में अपनी स्थिति प्रभावशाली बनाने की ओर ही रहती है। इन सब कारणों से मन्त्री अपने विभागों में विशेषज्ञ नहीं होते हैं।

इसके नितांत विपरीत लोक सेवा के अधिकारियों की नियुक्ति योग्यता के आधार पर की जाती है। नियुक्ति के बाद उन्हें प्रशिक्षण भी दिया जाता है। एक बार नियुक्त होने के बाद उनके सामने यह स्पष्ट हो जाता है कि अब उन्हें जीवन भर प्रशासनिक क्षेत्र में ही काय करना है। स्वाभाविक रूप से उनके द्वारा शक्ति और प्रशासनिक विशेषज्ञता प्राप्त करने का प्रयत्न किया जाता है। प्रशासनिक क्षेत्र में लम्बे समय तक काय करत रहने के कारण भी उन्हें इस क्षेत्र का बहुत अधिक ज्ञान और अनुभव प्राप्त हो जाता है।

इस प्रकार मन्त्री अपने काय के सम्बन्ध में अविशेषज्ञ किन्तु लोक सेवा के सदस्य अपने काय में विशेषज्ञ होते हैं। इसी कारण नीति निर्धारण व योजनाओं के प्राप्ति बनाने से लेकर उनकी अन्तिम सफलता तक प्रत्येक पग पर मन्त्री लोगों को लोक सेवा के सदस्यों के सहयोग की आवश्यकता बनी रहती है। अतः सभी लोग इस बात को स्वीकार करते हैं कि प्रशासनिक व्यवस्था में लोक सेवकों का स्थान बहुत महत्त्वपूर्ण होता है और उनके बिना मन्त्रियों के द्वारा शासन का संचालन सम्भव नहीं है। लेकिन कुछ लोगों द्वारा इससे आगे बढ़कर इस बात का प्रतिपादन किया गया है कि मन्त्री लोग लोक सेवकों पर इतने अधिक निर्भर होते हैं कि उन्हें लोक सेवकों के हाथों की कठपुतली कहा जा सकता है। रज्जे म्योर का मत है कि नीति निर्माण, निणय व उनके क्रियावय में लोक सेवकों का प्रभाव इतना अधिक रहता है कि मन्त्रियों को लोक सेवकों के हाथों की कठपुतली मान ममज्ञा जाना चाहिए। उनका कहना है कि 'जब तक मन्त्री कोई स्वाभिमानी गधा न हो या वह असाधारण धिवेक, शक्ति और साहस का व्यक्ति न हो (और सफ़्त राजनीतिज्ञा में इन दोनों ही प्रकार के लोग प्रायः नहीं होते), तो वे निश्चय-वै मामलों में वह कर्मचारियों के धिचार को स्वीकार कर लेता है और अकित पक्ति पर हस्ताक्षर कर देता है।'¹ जाज बर्नाड शॉ का भी कहना है कि "हमारी राजनीतिक प्रणाली में जो चीज बिलकुल गुडिया के समान होती है, वह एक सावजनिक विभाग का प्रमुख मन्त्रिमण्डल का मन्त्री होता है।"

क्या मन्त्री लोक सेवकों के हाथों की कठपुतली होते हैं ?

इस बात को तो अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि लोक सेवक प्रशासन

¹ Unless he (minister) is either a self important ass or a man of quite exceptional grasp power and courage (and both of these types are uncommon among unsuccessful politicians) he will in ninety-nine cases out of a hundred simply accept their officials' view and sign on the dotted line

मे महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं और मंत्रिगणों पर उनका पर्याप्त प्रभाव होता है लेकिन रैंजे म्योर जैसे लेखकों की इस बात को स्वीकार नहीं किया जा सकता कि मंत्री लोक सेवकों के हाथों की कठपुतली मात्र होते हैं। रैंजे म्योर की धारणा नुस्तिपूर्ण है और उसके स्थान पर लाम्की का यह विचार ही ठीक है कि 'मंत्री लोग चाहे कितने ही अनभिज्ञ और अपने विभाग के लिए नये हो, नीति निर्धारण व निष्पन्न करने में बहुत कुछ कर सकते व करते हैं।' रैंजे म्योर की धारणा को स्वीकार नहीं किया जा सकता।

सबप्रथम, कोई भी व्यक्ति अचानक ही मंत्री पद प्राप्त नहीं कर लेता है। सामान्यतया मंत्री पद प्राप्त करने के पूर्व वह स्थायी और अस्थायी समितियों के सन्म्य और समदीय मन्त्रि के रूप में काम कर चुका होता है। यदि पहल या विरोधी दल शासन सम्भालता है, तो अनेक मंत्री लोग उसके छाया मन्त्रिमण्डल (Shadow Cabinet) के सदस्य रह चुके होते हैं। इन पर रहत हुए उह शासन सम्म्य की समस्याओं का पर्याप्त ज्ञान हो जाता है। इसने अतिरिक्त मंत्री पद पर काय करने वाले व्यक्ति का सामान्य विवेक पर्याप्त विकसित होता है और अपने इस सामान्य विवेक के कारण वह लोक सेवकों के हाथों की कठपुतली नहीं हो सकता। मोरिसन ने इस सम्बन्ध में ठीक ही कहा है कि "यदि कोई मंत्री यह जानता है कि वह क्या चाहता है तथा यदि उसमें उसे पूरा करने की बुद्धि है तो वह लोक सेवकों की सद्भावना उनका सहयोग तथा उनका समर्थन प्राप्त कर सकता है।"²

द्वितीय, प्रशासन काय सगीत या कला के समान ऐसी विशेष कला नहीं होती जिसमें दक्षता प्राप्त करने के लिए वर्षों साधना करनी पडती है। प्रशासनिक काय वं मुचार संचालन व लिए सामान्य बुद्धि और परिश्रम की आवश्यकता होती है और यह क्षमता मंत्रियों में भी लोक सेवकों की ही भांति समान मात्रा में होती है। लोक-सेवकों भी माघारणतया एक विभाग से दूसरे विभाग को हस्तांतरित हात रहत हैं। उह भी एक विशेष विभाग में आने के बाद उम विभाग की वाग्विया को परिश्रम-पूर्वक ही समझना हाता है। यदि लोक सेवक विही बातों के सम्बन्ध में परिश्रम से ज्ञान प्राप्त कर सकते हैं, तो मंत्री लोग क्या नहीं कर सकते। वास्तव में मंत्री और लोक सेवक में विशेषता और अविशेषता का जो अन्तर बतलाया जाता है वह केवल मात्रा का ही भेद होता है। ऐसा नहीं होता कि स्थायी पदाधिकारी पूर्ण विशेषज्ञ हो और मंत्री नितान्त नौसिखिया। स्थायी पदाधिकारी में यदि कुछ मात्रा में प्रशासनिक ज्ञान अधिक हाता है तो मंत्री में सामान्य बुद्धि, विवेक, व्यक्ति की पहचान, आदेश देने और उह मनवाने की क्षमता अधिक मात्रा में होने की आगा

² 'If a minister knows what he wants and is intelligent in going about it, he can command the understanding co-operation and support of his Civil Servants

की जा सकती है। मन्त्री पद ब्रिटिश राजनीति का सर्वोच्च पद होता है राजनानि में असाधारण योग्यता रखन वाले व्यक्ति ही सामान्यतया इस पद पर पहुँच पाते हैं। यद्यपि कुछ अपवाद दोनों ही दिशाओं में हो सकते हैं, लेकिन सामान्य नियम व रूप मन्त्री को लोक सेवा के हाथों की कठपुतली नहीं कहा जा सकता।

मन्त्री और लोक सेवा के पारस्परिक सम्बन्ध के विषय पर रमज्ज म्योर की अपेक्षा लास्की का दृष्टिकोण ही ठीक है। उनके मतानुसार दोनों का सम्बन्ध वस्तुतः उनके व्यक्तित्व पर निर्भर करता है। यदि मन्त्री प्रभावशाली व्यक्तित्व वाला व्यक्ति है तो वह लोक सेवा के सदस्यों पर हावी रहेगा। यदि वह निबल व्यक्तित्व वाला है, तो उसे लोक सेवा सदस्यों के इशारा पर चलना पड़ेगा। मन्त्री सदैव और प्रत्येक मन्त्री लोक सेवा के हाथों की कठपुतली नहीं होता।

प्रो० लास्की ने इस दृष्टि में मन्त्रियों का तीन श्रेणियों में बाँटा है। पहले प्रकार के मन्त्री वे होते हैं जिनका व्यक्तित्व अत्यन्त प्रभावशाली होता है। वे अपने सामान्य विवेक के आधार पर प्रशासनिक समस्याओं को ससझकर और जबरन के अनुकूल निणय कर लोक सेवा के सदस्यों को उह क्रियाचित करने का आदेश दे देते हैं। टायट जाज, हाटडेन और चर्चिल को इसी श्रेणी में रखा जा सकता है। लोक सेवा पदाधिकारी ऐसे मन्त्रियों के सामने कभी भी मनमानी करने का साहस नहीं करते। उदाहरणार्थ चर्चिल के सम्बन्ध में सर राबर्ट मोरेण्ट का कहना था कि, 'किसी विभाग में चर्चिल की उपस्थिति मात्र से विभाग के कर्मचारियों की भावनाएँ बदल जाती हैं।'¹

दूसरी श्रेणी के मन्त्री सामान्य व्यक्तित्व वाले ऐसे व्यक्ति होते हैं जिनमें लोक प्रियता की लगन होती है। यद्यपि ये लोक सेवा के सदस्यों पर हावी नहीं हो पाते लेकिन लोक सेवा के सदस्यों को जनता के दृष्टिकोण से सूचित करते रहते हैं। लोक सेवा के सदस्यों के प्रति उनका व्यवहार समान स्तर पर हाता है और वे प्रशासनिक लोकतन्त्रीय तत्वों का समावेश करते हैं।

तीसरी श्रेणी के मन्त्री निबल व्यक्तित्व वाले होते हैं। उनमें न तो प्रियता होती है और न ही लोकप्रियता की लगन। वे तो किसी भी प्रकार मन्त्री पद पर बने रहना चाहते हैं। इन मन्त्रियों के लोक सेवा के हाथों की कठपुतली बन जाने की पूरी आशंका रहती है।

इस प्रकार यदि कुछ मन्त्री लोक सेवा के सदस्यों के हाथों की कठपुतली जैसा आचरण करते हैं, तो दूसरी और कुछ मन्त्री लोक सेवा के सदस्यों पर हावी भी रहते हैं। मन्त्रियों को लोक सेवा के हाथों की कठपुतली नहीं कहा जा सकता। उनके पारस्परिक सम्बन्ध व्यक्तिगत समीकरण (equation) पर ही निर्भर करते हैं।

¹ 'The mere presence of Mr Churchill in a department transfers the spirit of the officials there
—Sir Robert Morley'

क्या मन्त्री विशेषज्ञ होने चाहिए ?

सामान्य व्यक्तियों के द्वारा इस प्रकार की धारणा को अपना लिया जाता है कि मन्त्रियों के अविशेषज्ञ और लोक सेवा अधिकारियों के विशेषज्ञ होने के कारण मन्त्री लोक सेवा अधिकारियों के हाथों की कठपुतली बनकर रह जाते हैं। इसलिए वे ऐसा सोचते हैं कि मन्त्री विशेषज्ञ होने चाहिए। लेकिन वास्तव में उनका इस प्रकार का विचार सही नहीं है।

सबप्रथम, सामान्य व्यक्तियों का मन्त्रिपरिषद् के कार्यों के सम्बन्ध में बहुत अधिक भ्रान्ति होती है। वे ऐसा सोचते हैं कि मन्त्री का काम स्वयं ही प्रशासन करना है और इसके लिए प्रशासनिक विशेषज्ञता नितांत आवश्यक है। लेकिन वस्तुतः मन्त्री का काम प्रशासन करना नहीं होता मन्त्रिमण्डल का काम नीति निश्चित करना और यह देखना भर होता है कि उनका विभाग इस नीति के आधार पर ठीक प्रकार से संचालित हो। सर लिविस (Lewis) का प्रसिद्ध कथन है कि, "मन्त्री का काम विभाग का संचालन करना नहीं होता, वरन् यह देखना भर होता है कि विभाग ठीक प्रकार से संचालित हो।"¹ मन्त्रिपद के इस कार्य को सम्पादित करने के लिए प्रशासनिक विशेषज्ञता की अपेक्षा सामान्य विवेक की ही आवश्यकता होती है।

द्वितीय, ससदीय लोकतन्त्र में मन्त्रिमण्डल का सबप्रमुख कार्य सावजनिक हित और लोकतन्त्र की साधना होता है। यदि मन्त्री प्रशासनिक विशेषज्ञ हो तो जनता से निष्पत्ति सम्पन्न स्थापित नहीं रख सकेंगे और शासन में लोकतन्त्रीय तत्व समाप्त हो जायगा। अविशेषज्ञ कहे जाने वाले मन्त्री लोक सेवा के अधिकारियों को जनता के दृष्टिकोण से परिचित कराते हैं और इसी आधार पर जनहित की दृष्टि से शासन व्यवस्था का संचालन सम्भव हो पाता है। शासन में अविशेषज्ञ मन्त्रियों की उपयोगिता बतलाते हुए रमसे मैकडानल्ड ने कहा है कि, "मन्त्रिमण्डल जनता के विशेषज्ञ तथा सिद्धांत और व्यवहार को जोड़ने वाला पुल है।"²

तृतीय, कोई व्यक्ति मन्त्री के रूप में सफलतापूर्वक कार्य कर सके इसके लिए यह नितांत आवश्यक है कि उसका दृष्टिकोण व्यापक हो और उसमें समन्वयकारी प्रवृत्ति हो। इसी कारण प्रशासनिक विशेषज्ञ मन्त्री पद के लिए अधिक उपयुक्त नहीं हो सकते। ससदीय लोकतन्त्र में कैबिनेट के एक सदस्य के दो व्यक्तित्व होते हैं—व्यक्तिगत और सामूहिक। व्यक्तिगत रूप से प्रत्येक मन्त्री अपने-अपने विभाग के प्रशासन के लिए उत्तरदायी होता है, पर मन्त्रिमण्डल का सदस्य होने के नाते सम्पूर्ण प्रशासन के सुचारु संचालन के लिए भी वह सामूहिक रूप से उत्तरदायी

¹ 'It is not the business of the Cabinet Minister to work the department His business is to see that it is properly worked

—Sir Lewis

² 'The Cabinet is the bridge linking up the people with the expert joining principle to practice'

—Ramsay MacDonald

होता है। जब उसका दृष्टिकोण इतना व्यापक होना चाहिए कि वह विभागीय हितों से ऊपर उठकर समष्टि रूप से प्रशासनिक हितों का ध्यान रख सके। आग का कहना है कि "मन्त्री की इस योग्य होना चाहिए कि वह अपने विभाग को समष्टि रूप से भी देख सके और सरकार की अन्य शाखाओं व विभागा के सम्बन्धों को दृष्टि से भी देख सके। औचित्य व मायताओं का उसे ऐसा ध्यान होना चाहिए कि वह अपने विभाग को उचित कायक्षेत्र तक सीमित रखने का काय भी कर सके।" विशेषज्ञ के सम्बन्ध में इस प्रकार की बात देखी जाती है कि वे स्वयं को प्राप्त ज्ञान की विशेष शाखा से सम्बद्ध होकर रह जाते हैं और सभी प्रशासनिक विषयों के सम्बन्ध में व्यापक, सतुलित तथा समन्वयकारी दृष्टिकोण नहीं अपना पाते। विशेषज्ञ की अपेक्षा अविशेषज्ञ मन्त्री यह काम अधिक सफलतापूर्वक करते हुए देखे गये हैं और ऐसा होना स्वाभाविक भी है।

ब्रिटेन में मन्त्री अविशेषज्ञ होते हैं और स्थायी पदाधिकारी विशेषज्ञ। मन्त्री नियमित होते हैं कि जनहित के दृष्टिकोण से क्या किया जाना है और स्थायी पदाधिकारी विचार करते हैं कि प्रशासनिक काय कैसे किया जाना है। वस्तुतः ये दोनों एक दूसरे के पूरक हैं। इस प्रकार विशेषज्ञ और अविशेषज्ञ तत्वा का यह मत बहुत अधिक श्रेष्ठतापूर्वक काय कर रहा है और यह निश्चित रूप से कहा जा सकता है कि मन्त्रियों के विशेषज्ञ होने की कोई आवश्यकता नहीं है। इस सम्बन्ध में मुनरो ने ठीक ही कहा है कि "प्रथम (अर्थात् मन्त्रीगण) प्रशासन में लोकतन्त्रीय तत्व की, दूसरा (अर्थात् लोक सेवा) कमचारी तन्त्र के तत्व की व्यवस्था करता है। दोनों ही आवश्यक हैं। एक सरकार को लोकप्रिय बनाने के लिए, दूसरा उसे काय कुशल बनाने के लिए और अच्छे प्रशासन को परख यही है कि लोकतन्त्र व कायक्षमता का सफल सम्मिश्रण हो जाय।"¹

क्या ब्रिटेन में नौकरशाही शासन है ?

कुछ व्यक्तियों द्वारा वर्तमान समय के ब्रिटिश शासन तन्त्र पर यह आशय किया गया है कि मन्त्रियों के अविशेषज्ञ और स्थायी पदाधिकारियों के विशेषज्ञ होने के कारण समस्त प्रशासनिक व्यवस्था पर स्थायी पदाधिकारियों ने ऐसा व्यापक प्रभाव स्थापित कर लिया है कि वे ही राष्ट्र की जीवन नौका के कर्णधार बन गये हैं और ब्रिटेन नौकरशाही शासन की ओर बढ़ रहा है। प्रमुख रूप से रजिस्ट्रार, सिडनी और बट्टिस वेब लाड हीबट और सी के एलन ने नौकरशाही की बढ़ती हुई प्रवृत्ति के प्रति भय प्रकट किया, उसका विरोध किया और उसके विरुद्ध चेतावनी

¹ The former provides the democratic element in administration the latter the bureaucratic. Both are essential—one to make a government popular the other to make it efficient. And the test of a good government is its successful combination of democracy with efficiency.

भी दी है। रेम्जे म्योर लिखते हैं कि अधिकांश विषयों में मन्त्री को अपने आधीन विभाग के पेचीदे तथा असीमित कार्यों को करने के लिए विशेष ज्ञात नहीं होता। उनका सम्बन्ध उन अधिकारियों से होता है जो उनसे अधिक योग्य होते हैं अथवा हो सकते हैं और जो अपना सम्पूर्ण समय विभागीय समस्याओं के समाधान में व्यतीत करते होते हैं जबकि मन्त्री सत्तार में अपना स्थान बनाता होता है अथवा सभाओं में लेकर चलाता होता है। वे उसके पास सकड़ो पचीदी समस्याओं को निणय के लिए लाते हैं और उनमें से अधिकांश के बारे में मन्त्री कुछ नहीं जानता है। वे उसके सामने सुझाव रखते हैं और उनके समर्थन में अत्यधिक निणयात्मक तर्क तथा तथ्य उपस्थित करते हैं। स्पष्ट है कि कोई भी मन्त्री ६६ प्रतिशत मामलों में सहमति प्रकट करते हुए निर्दिष्ट स्थान पर हस्ताक्षर कर देता है। सौवें भाग में दलीय सिद्धांत अथवा मन्त्री द्वारा दिये गये आश्वासन हो सकते हैं। इस प्रकार सदैव कार्यालय की नीति ही विजयी होती है। रेम्जे म्योर आगे लिखते हैं कि—“हमारी शासन प्रणाली में नौकरशाही की शक्ति बहुत अधिक है चाहे वह प्रशासन हो, विधायन हो या वित्त हो। वह मन्त्रीय उत्तरदायित्व के आवरण में फ्रान्कस्टीन के दैत्य की भांति पतपी और विकसित हुई है और अब वह अपने सृष्टा का ही भक्षण करना चाहती है।”¹ सिडनी और बेट्रिस वेब न लिखा है कि—“वास्तव में इंग्लैण्ड का शासन मन्त्रिमण्डल या व्यक्तिगत रूप से मन्त्रियों द्वारा नहीं चरन लोक सेवाओं के द्वारा किया जाता है।”

नौकरशाही प्रवृत्ति में वृद्धि के कारण—नौकरशाही की शक्ति निरन्तर बढ़ती जा रही है और इस प्रवृत्ति में वृद्धि के कारणों की विवेचना निम्न रूपों में की जा सकती है

(१) मन्त्रिमण अविशेषज्ञ होते हैं और उनके पास विभाग के सूक्ष्म कार्यों के निरीक्षण का समय नहीं रहता। दूसरी ओर लोक सेवा के मध्य अपने कार्यों के विशेषण होते हैं और उनका एकमात्र वाय विभागीय कार्यों का प्रशासन और संचालन ही हाता है। इस प्रकार मन्त्रियों के उत्तरदायित्व की आड में लोक सेवा के सदस्यों द्वारा प्रशासन का संचालन किया जाता है।

¹ In our system of government, the power of bureaucracy is enormously strong, whether in administration in legislation or in finance Under the cloak of ministerial responsibility it has thriven and grown until like Frankenstein's monster it seems likely to devour its creator'

—Ramsay Muir, *How Britain is Governed* p 51

¹ 'The Government of Britain is in fact carried on not by the Cabinet, not even by individual minister, but by the civil service

—Sydney and Beatrice Webb

(२) दूसरा कारण प्रशासकीय न्याय की व्यवस्था है। वर्तमान समय में आर्थिक तथा सामाजिक क्षेत्रों में भ्रष्टाचार तथा उनके विभागों को वृत्तिय न्यायिक अधिकार प्रदान कर दिया जाते हैं। इन न्यायिक अधिकारों का प्रयोग उच्च पदाधीन स्थायी पदाधिकारियों अपने विवेक के अनुसार करते हैं और उनके नियम के विरुद्ध किसी भी न्यायालय में अपील नहीं की जा सकती। प्रशासनिक न्याय की इस प्रवृत्ति के कारण ही लॉर्ड हीघ्ट ने नौकरशाही की बढ़ती हुई शक्ति का 'नयीन अधिनायकवाद' की सजा दी है, जिसने प्रशासनिक विभागों को ससदीय सम्प्रभुता से उच्च और न्यायालयों के क्षेत्राधिकार से परे स्थिति प्रदान कर दी है।¹

(३) वर्तमान समय में ससद का कानून निर्माण सम्बन्धी कार्य बहुत अधिक बढ़ जाने के कारण प्रदत्त व्यवस्थापन का विकास हुआ है। प्रदत्त व्यवस्थापन की इस शक्ति का प्रयोग स्थायी पदाधिकारियों द्वारा ही किया जाता है और इसका कारण नौकरशाही कानून निर्माण के क्षेत्र में भी शक्तिशाली हो गई है।

(४) 'पुलिस राज्य' के स्थान पर 'लाव कल्याणकारी राज्य' की धारणा को अपना लिये जाने के कारण राज्य के द्वारा आर्थिक और सामाजिक क्षेत्रों में अनेक कार्य अपने हाथ में ले लिये गये हैं। ये कार्य वस्तुतः स्थायी पदाधिकारियों द्वारा ही किये जाते हैं और इससे भी नौकरशाही की शक्ति बढ़ी है।

(५) लोक सेवका का पद स्थायी होने के कारण उन्हें व्यापक अनुभव और शक्ति प्राप्त होती है और इससे भी नौकरशाही की प्रवृत्ति का विकास हुआ है।

नौकरशाही का आक्षेप मिथ्या—वर्तमान समय में ब्रिटेन में भी लोक कल्याण की प्रवृत्ति को अपना लिये जाने के कारण ब्रिटिश लोक सेवा की शक्तियाँ मनुष्य वृद्धि अवश्य ही हुई हैं किन्तु इसे नौकरशाही की सजा नहीं दी जा सकती है। प्रो० लास्की का कहना है कि, 'नौकरशाही शासन से अभिप्राय उस शासन व्यवस्था से होता है, जिसमें सम्पूर्ण नियंत्रण लोक सेवा अधिकारियों के हाथों में रहता है और उनकी शक्ति इतनी अधिक होती है कि इससे नागरिक स्वतन्त्रता पर आघात पहुँचता है।' इंग्लण्ड में इस प्रकार की स्थिति नहीं है। वहाँ लोक सेवा के सदस्य स्वेच्छाचारी नहीं हो सकते, क्योंकि उनके ऊपर एक राजनीतिक अध्यक्ष होता है जो लोकसदन और जनता के प्रति उत्तरदायी होता है और इसी कारण अपने विभागीय कार्यों के लिए सदैव चौकन्ना रहता है। लोक सेवक भी इस बात से परिचित होते हैं कि यदि उनके द्वारा मनमाने तरीके से कार्य किये गये तो उनके कार्य ससदीय आलोचना के विषय बन जायेगा और इसका स्वयं उनकी स्थिति पर विपरीत प्रभाव पड़ेगा। नौकरशाही की आशंका व्यक्त करने वाले रम्जे म्योर का कहना है कि,

¹ Lord Hewart *The New Despotism* p 14

“यह कहना बिलकुल गलत होगा कि हमारी व्यवस्था विगुद्ध या अनियंत्रित नौकरशाही है।”¹

इसके अतिरिक्त एक अन्य बात यह है कि लोक सेवाओं की शक्ति में वृद्धि न बवल ब्रिटेन वरन् विश्व के लगभग सभी राज्यों में देखी जा सकती है। इसे न तो नौकरशाही शासन कहा जा सकता है और न ही इसमें भय करने के कोई कारण है। ब्रिटिश लोक सेवक कभी भी स्वेच्छाचारी नहीं हो सकते हैं। ‘यूमन का कथन यथाथ है कि, ‘अधिनायकवाद या तानाशाही कहे जाने का कोई तथ्यपूर्ण कारण नहीं है। यह स्मरण रहे कि ब्रिटिश लोक सेवा ‘राज्य के अतगत राज्य’ नहीं है जैसी कि जर्मन लोक सेवा थी, अपितु यह एक प्रजातान्त्रिक तथा उत्तरदायी सरकार है, जिसके अतगत बड़े पैमाने पर शक्ति के दुरुपयोग से सावजनिक प्रतिक्रिया उत्पन्न होगी और कुछ सिर लुढ़कते नजर आयेंगे। लोक सेवक के सिर पर उत्तरदायी मन्त्री होते हैं जिनका काम लोक सेवकों को यह बताना है कि जनता क्या नहीं चाहती।”² हबर्ट मॉरिसन³ भी ब्रिटेन में नौकरशाही शासन की बात को अस्वीकार करते हैं।

प्रश्न

- १ ब्रिटिश लोक सेवाओं के संगठन और कार्यों का वर्णन कीजिए।
(पटना, १९६१, बिहार, १९६४)
- २ सिडनी लो क इस कथन की व्याख्या कीजिए कि ब्रिटिश शासन “अविशेषज्ञता का शासन है।” क्या आप इस स्थिति से सहमत हैं। उदाहरण सहित समझाइए।
- ३ “मंत्रियों के उत्तरदायित्व के आवरण में नौकरशाही का बोलवाला है।” स्पष्ट कीजिए।
- ४ ‘ब्रिटिश संसद मंत्रियों के हाथों में और मन्त्री स्थायी कमचारियों के हाथों में बँठपुतली के समान है।’ इस कथन की समीक्षा कीजिए। (बिहार, १९६४)
- ५, ब्रिटिश सर्वधानिक पद्धति में स्थायी लोक प्रथा के कार्यों का वर्णन कीजिए। क्या इसे ‘नौकरशाही की विजय’ कहना उचित है?
(बिहार, १९६७, मगध, १९६४, ६८)

¹ It would be wholly untrue to say that our system is a pure or uncontrolled bureaucracy
—Ramsay Muir, *Ibid* p 44

² ‘There is no factual reason as yet to speak of despotism or dictatorship. It is important to remember, that the British Civil Service is not a state within the state as the German Civil Service used to be but is part of a democratic and responsible form of government in which large scale abuse of power would lead to a quick and drastic public reaction which would cause some heads to roll. On top of the Civil Servant there is still the responsible minister, whose function it is to tell the Civil Service what the public won't stand’
—R G Neumann

³ Herbert Morrison *Parliament and Government* p 311

7

संसद

(PARLIAMENT)

“वैधानिक दृष्टि से संसद की प्रभुसत्ता हमारी राजनीतिक व्यवस्था को एक प्रमुख विशेषता है।”¹ —डायसी

ब्रिटिश संसद की संप्रभुता

(Sovereignty of the Parliament)

वैधानिक दृष्टि से ब्रिटिश संसद की प्रभुसत्ता ब्रिटिश संविधान की एक प्रमुख विशेषता है। ब्रिटिश संसद कानून निर्माण की सामान्य प्रक्रिया के आधार पर ही सभी विषयों के सम्बन्ध में कानून का निर्माण कर सकती है और इसके द्वारा निर्मित कानून को किसी के भी द्वारा चुनाती नहीं दी जा सकती। संवैधानिक दृष्टि से कानून निर्माण के क्षेत्र में ब्रिटिश संसद को प्राप्त इस असीमित शक्ति को ही संसद का संप्रभुता कहा जाता है।

ब्रिटिश संसद की इस स्थिति के सम्बन्ध में जे० ए० आर० मरीयट (J A R Marriot) ने कहा था कि “किसी दृष्टि से भी देखा जाय, ब्रिटिश विधानमण्डल विश्व में सबसे अधिक मनोरंजक और महत्त्वपूर्ण है। इससे प्रचीन कोई विधानमण्डल नहीं है इसका अधिकार क्षेत्र सबसे अधिक विस्तृत है और इसकी शक्ति असीमित है। यह धार्मिक तथा लौकिक सभी मामलों में कानून निर्माण की सर्वोच्च सत्ता है। इस सम्बन्ध में सर एडवर्ड कोक ने लिखा है संसद की शक्ति तथा अधिकार क्षेत्र इतना सर्पोपरि और पूर्ण है कि इसकी कोई सीमाएँ नहीं घाटी जा सकती। बलकस्टोन ऑग, सर मथ्यू हेल्, डी० लाम, डी० टाकविले ने भी संसद की संप्रभुता का यत्न किया है।

¹ Sovereignty of Parliament is from a legal point of view the dominant characteristic of our political institution —Prof Dicey

² The power and jurisdiction of Parliament are so transcendent and absolute that it cannot be confined within any bounds’

—Sir Edward Coke

इयसी न ससद की इस सप्रभुता पर विशेष बल दिया है। उनके अनुसार ब्रिटिश ससद बधानिक दृष्टि से इतनी शक्तिशाली है कि वह एक शिशु को प्रोढ करार दे सकती है। वह मृत्यु के बाद किसी भी व्यक्ति को राजद्रोही सिद्ध कर सकती है। वह गर-कानूनी सतान को कानून करार दे सकती है और यदि वह उचित समझे तो किसी व्यक्ति को अपने ही मामले में 'यायाधीश बना सकती है।'¹

सविधान लचीला होने के कारण ब्रिटिश ससद एक ऐसा प्रभुत्वशक्ति सम्पन्न निकाय है, जो सविधान निर्मात्री और कानून निर्मात्री दोनों ही प्रकार की शक्तियों का उपभोग करता है। ब्रिटिश ससद की इस सम्प्रभुता से अभिप्राय यह है कि

(क) ब्रिटिश ससद कोई भी कानून बना सकती है।

(ख) किसी भी कानून को भंग कर सकती है।

(ग) ब्रिटिश सविधान में कोई ऐसा सीमा चिह्न नहीं है, जिससे यह निणय हो सके कि कौनसा कानून मौलिक है और कौनसा अमौलिक।

(घ) किसी व्यक्ति या सस्था को यह अधिकार नहीं है कि वह ससद द्वारा निर्मित कानूनों को अस्वीकार कर सके।

ब्रिटिश ससद द्वारा जब तक निर्मित कानूनों का आधार पर भी ससद की सम्प्रभुता स्पष्ट हो जाती है। सन १७०१ के उत्तराधिकार सम्बन्धी अधिनियम (Act of Settlement) द्वारा सम्राट पद के उत्तराधिकार सम्बन्धी नियम निर्धारित किये गये। सन १७१७ के 'सप्तवर्षीय कानून' (Septennial Act) द्वारा लोकसदन की अवधि ३ वर्ष से बढ़ाकर ७ वर्ष कर दी गई और १६११ व १६४६ के ससदीय अधिनियम द्वारा ससद की शक्तियाँ को सीमित कर दिया गया।

ससदीय सप्रभुता पर सीमाएँ—यद्यपि बधानिक दृष्टि से ब्रिटिश ससद पूर्ण प्रभुसत्ता सम्पन्न है और उसके द्वारा किसी प्रकार के कानून का निर्माण किया जा सकता है, किन्तु प्रत्यक्ष बधानिक तथ्य राजनीतिक सत्य नहीं होता। व्यवहार में ससद की प्रभुसत्ता पर जनक प्रतिबंध है, जिनकी विवेचना निम्न रूपा में की जा सकती है

(१) जनमत—जनमत ससदीय सम्प्रभुता पर एक महत्वपूर्ण प्रतिबंध है। वर्तमान समय में १६११ और १६४६ के अधिनियम द्वारा लाड सभा की शक्तियाँ बहुत अधिक सीमित हो गई हैं और आज ससद की प्रभुसत्ता का तात्पर्य लोकमदन की प्रभुसत्ता से ही होता है। लोकमदन जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होता है और इसके द्वारा जनमत के विरुद्ध किसी कानून के निर्माण का माहम टा दिया

¹ The British Parliament is so omnipotent legally speaking that it can adjudge an infant of full age, it may attain a man of treason after death it may legitimise an illegitimate child or if it sees fit make a man a judge in his own case.

—Dicey *The Law of the Constitution* v. 1

जा सकता। ससद समाचारपत्र और जनमत निर्माण के अथ साधना पर पूरी पूरी दृष्टि रखती है, उसके लिए जनमत के उल्लघन का अथ जात्मघात ही होता है।

(२) नैतिक बंधन—वैधानिक दृष्टि से ससद प्रभुसत्तावान है लेकिन व्यवहार में ससद के द्वारा नैतिक धारणाओं के विरुद्ध किसी कानून का निर्माण नहीं किया जा सकता। जनिंग्ज ने इस सम्बन्ध में कहा है कि, “यदि कोई विधानमण्डल यह निष्पत्ति करे कि नीलो आँखों वाले बच्चों को हत्या कर दी जाय, तो ऐसे बच्चों को बचा रखना गर-कानूनी काम होगा, परन्तु कोई पागल विधानमण्डल ही ऐसा करेगा और पागल जनता ही उसे मानेगी।”

(३) परम्पराएँ—ब्रिटेन के राजनीतिक जीवन में परम्पराओं को भी महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त है। बदलती हुई परिस्थितियों के कारण यदि किसी परम्परा की उपयोगिता समाप्त हो जाती है, तो कानून के द्वारा उसमें परिवर्तन किया जा सकता है। लेकिन जब तक ऐसा न हो, ससद के द्वारा सुस्थापित परम्पराओं के विरुद्ध कानूनों का निर्माण नहीं किया जा सकता। यदि प्रमुख परम्पराओं का उल्लघन किया जाता है, तो ब्रिटिश शासन व्यवस्था का आधार ही नष्ट हो जायगा और इसके परिणामस्वरूप जनता भी ससद के विरुद्ध हो जायगी।

(४) विधि का शासन—विधि का शासन ब्रिटिश शासन और जीवन का एक मूलधार है और इसका अर्थ है कि कानून के समक्ष सभी व्यक्ति समान हैं। विधि का शासन और ससद की मप्रभुता परस्पर आश्रित तथा सम्बन्धित हैं और विधि का शासन ससद की मप्रभुता पर एक प्रतिबन्ध भी है। यदि ब्रिटिश ससद विधि का शासन का उल्लघन करती है, तो लगभग वसी ही गम्भीर जन प्रतिक्रिया होगी जहाँ गम्भीर प्रतिक्रिया किसी देश में शासन द्वारा मौलिक अधिकारों का उल्लघन किया जाने पर हो सकती है।

(५) वेस्टमिनिस्टर परिनियम, १९३१ (Statute of Westminster)—१९३१ के वेस्टमिनिस्टर परिनियम से भी ससद की प्रभुसत्ता सीमित होती है। इन परिनियम में उल्लेख है कि १९३१ के बाद ब्रिटिश ससद अधिराज्या के लिए बाँध भी अधिनियम उग समय तक नहीं बनायेगी, जब तक कि किसी अधिराज्य (Dominion) की ससद द्वारा ब्रिटिश ससद में इस हेतु प्रार्थना न की जाय। इन परिनियम का आधार यह ही अनिश्चय हो गया है कि राजा का उत्तराधिकार विधायक में परिवर्तन करते समय या राजा के पद और उत्तराधिकार आदि में कोई परिवर्तन करत समय ब्रिटिश ससद अधिराज्या के विधानमण्डल की भी स्वीकृति प्राप्त करे।

(६) प्रत्यक्ष व्यवस्थापन (Delegated legislation)—ब्रिटेन में ससद का कानून निर्माण कार्य ही था परन्तु अगले कुछ वर्षों के कारण इस प्रकार का व्यवस्थापन का अर्थ ही बन गया है कि ससद कानून की धारण माटी स्वरूप निष्पत्ति करती है और फिर वह विधानमण्डल द्वारा उचित रूप से कानून प्रमाणित विधानों का भी

दिया जाता है, यही प्रदत्त व्यवस्थापन है। यद्यपि यह सब ससद के अधिनियम के अनुसार होता है, परन्तु ब्रिटेन में कई हजार नियम तथा उपनियम प्रदत्त व्यवस्थापन के आधीन बनाये जाते हैं। व्यवहार में इतनी अधिक सख्या में बनने वाले नियमों तथा उपनियमों पर ससद का कोई नियंत्रण नहीं रहता और इसी कारण प्रदत्त व्यवस्थापन में भी ससद की प्रभुसत्ता सीमित हो जाती है।

(७) अन्तरराष्ट्रीय कानून और सगठन—अन्तरराष्ट्रीय कानून के द्वारा भी ब्रिटिश ससद की सम्प्रभुता सीमित हो जाती है। ब्रिटेन में 'वेस्ट रैंड गोल्ड माइनिंग कम्पनी बनाम सम्राट (West Rand Gold Mining Co v the King) नामक विवाद में यह निणय हो चुका है कि अन्तरराष्ट्रीय कानून राष्ट्रीय कानून का ही एक भाग है और जिस कानून ने सम्य रा्ट्रो की सहमति प्राप्त कर ली है उसने हमारे देश की भी सहमति प्राप्त कर ली है। अतः ब्रिटिश ससद अन्तरराष्ट्रीय कानून के विरुद्ध भी किन्ही नियमों का निर्माण नहीं कर सकती। ब्रिटेन संयुक्तराष्ट्र सघ, उससे सम्बद्ध अन्तरराष्ट्रीय श्रम सगठन आदि विविध एजेंसियों और अन्य अन्तरराष्ट्रीय सगठनों का भी सदस्य है और इस बात की आशा की जा सकती है कि इन अन्तरराष्ट्रीय सगठनों के नियमों का सम्मान करते हुए ब्रिटिश ससद उनके विरुद्ध किन्ही कानूनों का निर्माण नहीं करेगी।

ब्रिटिश ससद

ब्रिटेन को द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका का जन्मस्थान कहा जा सकता है क्योंकि द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका सर्वप्रथम ब्रिटेन में ही अपनायी गयी। वर्तमान समय में नार्वे के अतिरिक्त विश्व के अनेक सभी राज्यों द्वारा द्विसदनीय व्यवस्थापिका को अपना लिया गया है। ब्रिटिश ससद का अथ सम्राट महित लोकसदन (House of Commons) और लॉर्ड सभा (House of Lords) है। लोकसदन ब्रिटिश ससद का प्रथम और लॉर्ड सभा द्वितीय सदन है। ऐतिहासिक दृष्टि से लॉर्ड सभा इन दोनों सदनों में पुरानी है। उसे नामन ऐंजिवन काल की 'महान परिषद' (Magnum Concillium) की उत्तराधिकारिणी कहा जा सकता है।

लाड सभा—लॉर्ड सभा को इंग्लैण्ड की लोकतन्त्रात्मक प्रणाली में एक कुलीनतन्त्रीय सस्था कहा जा सकता है, क्योंकि इसकी सदस्यता का प्रमुख आधार वंशगत है। ब्रिटेन के रूढ़िवादी लोग लाड सभा को राष्ट्रीय परम्परा का प्रतीक मान कर उस पर गव करते हैं, लेकिन प्रगतिशील विचारधारा के लोगों द्वारा इसका विरोध किया जाता है। उन्नीसवीं सदी के अन्त तक ब्रिटिश राजनीति में लॉर्ड सभा को लोकसदन से अधिक महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त था, किन्तु जब स्थिति परिवर्तित हो गयी है और अब लाड सभा न केवल द्वितीय, बरन द्वितीय महत्त्व का मदन हो गया है।

लॉर्ड सभा की रचना

लाड सभा की सदस्य सरया निश्चित नहीं है और यह उत्तरोत्तर बढ़ती

रही है क्योंकि इसमें सम्राट प्रधानमंत्री की सिफारिश पर जितने नवीन सभ्य आवश्यक मामलों, नियुक्त कर सकता है। अवकाशप्राप्त प्रधानमंत्रिया, लोकसदन के अवकाशप्राप्त अध्यक्ष, अवकाशप्राप्त सेनापति और वायसराय, उच्चकोर्ट के न्यायवेत्ताओं और साहित्य, विज्ञान तथा कला में प्रसिद्धि प्राप्त व्यक्तियों को ही सामान्यतया प्रधानमंत्री की सिफारिश पर सम्राट द्वारा सदस्यता प्रदान की जाती है। वर्तमान समय में इसकी सदस्य संख्या १,०६१ है, जिनमें १,०३५ लौकिक और २६ आध्यात्मिक लॉर्ड हैं। लॉर्ड सभा के ये सदस्य निम्न ६ प्रकार के हैं

(१) राजवंश के राजकुमार—राजवंश के होने के नाते इन्हें लाइ सभा की सदस्यता प्राप्त होती है और इनकी संख्या सदब ही बहुत थोड़ी होती है। वर्तमान समय में राजवंश से सम्बंधित राजकुमार ४ हैं। ये सदस्य लाइ सभा की बैठकों में प्रायः भाग नहीं लेते हैं।

(२) वंश परम्परागत पियर—लाइ सभा के सदस्यों में सबसे अधिक संख्या इस श्रेणी के सदस्यों की ही है। इनकी संख्या समस्त सदस्य संख्या की ६० प्रतिशत के लगभग है। इनकी संख्या निश्चित नहीं है क्योंकि समय समय पर नए पियर (Peer) बनते रहते हैं। यह पियर पद वंश परम्परा के आधार पर चलता रहता है और एक पियर की मृत्यु के बाद उसके उत्तराधिकारी को यह पद प्राप्त हो जाता है। परंतु उसकी आयु कम से कम २१ वर्ष अवश्य ही होनी चाहिए। पियर शब्द का अर्थ ममान होता है, किंतु पियर लोग ५ स्तर के होते हैं, जो इस प्रकार हैं—ड्यूक (Dukes), मार्क्यूइस (Marquis), अल्स (Earls), विस्काउण्टस (Viscounts) और बरॉस (Barons)।

(३) स्कॉटलैण्ड के प्रतिनिधि पियर—१७०७ के 'यूनियन ऐक्ट' द्वारा इंग्लैंड तथा स्कॉटलैण्ड को एक कर दिया गया और यह व्यवस्था की गयी थी कि स्कॉटलैण्ड के सब पियर लोग अपने-अपने से १६ पियर प्रत्येक सदन के लिए चुना करेंगे। किंतु १६६३ से अब एसी व्यवस्था कर दी गयी है कि स्कॉटलैण्ड के सभी पियर लाइ सभा में बैठ सकते हैं। इसके साथ ही अधिनियम में इस श्रेणी के नवीन पियरों का व्यवस्था नहीं की गयी है। परिणामस्वरूप पुराने पियर धीरे-धीरे समाप्त होते जा रहे हैं और एक ऐसा समय आयेगा जब वे बिलकुल समाप्त हो जायेंगे।

(४) आजीवन पियर (Life Peers)—१९५८ के 'आजीवन पियरेंज अधिनियम' (Life Peerage Act, 1958) के अंतर्गत सामाजिक जीवन में अत्यन्त प्रसिद्ध और अनुभवी व्यक्तियों को लॉर्ड सभा की सदस्यता प्रदान की जाती है।

(५) कानून के लॉर्ड (Law Lords)—इन्हें सम्राट के द्वारा जीवनपर्यन्त के लिए नियुक्त किया जाता है। इनकी संख्या ६ है। इन्हें १८७६ के अपीलिय क्षेत्राधिकार अधिनियम (Appellate Jurisdiction Act) के द्वारा सदन के न्याय कार्यों में सहायता देने के लिए नामजद किया जाता है। ये कानून लाइ उच्चकोर्ट के न्यायवेत्ताओं में से लिये जाते हैं। लॉर्ड सभा अपील का अंतिम न्यायालय भी है।

और लार्ड सभा का यह न्याय सम्बन्धी काय कानून के इन लार्डों द्वारा ही अन्य-न्याय वेत्ताओं के साथ मिलकर किया जाता है।

कानून के लार्डों में से प्रत्येक को वेतन दिया जाता है जिसकी राशि १९५४ में ९ हजार पौण्ड प्रति वर्ष निश्चित की गयी थी। ब्रूमहैड के अनुसार कानून के लार्डों द्वारा भी मदन के सामान्य वाद विवाद में भाग लेना घटता जा रहा है।

(६) आध्यात्मिक लार्ड (Spiritual Lords)—आध्यात्मिक लार्डों की संख्या २६ है। इनमें एक कैटरबरी का आर्कबिशप एक याक का आर्कबिशप एक लन्दन का आर्कबिशप एक डरहम का बिशप और विचेस्टर का बिशप अवश्य सम्मिलित किये जाते हैं। शेष २१ इंग्लैण्ड की विभिन्न चर्चों के वरिष्ठ बिशप होते हैं। ये आध्यात्मिक लार्ड भी लार्ड सभा की कायवाही में सामान्यतया कम ही भाग लेते हैं।

उपरोक्त ६ श्रेणियों के अतिरिक्त १९६० तक लॉर्ड सभा के सदस्यों की एक अन्य श्रेणी भी होती थी और वे थे आयरलैण्ड के प्रतिनिधि पियर। १८०१ के यूनियन एक्ट द्वारा आयरलैण्ड के इंग्लैण्ड को एक कर दिया गया था और यह व्यवस्था की गयी थी आयरलैण्ड के पियर लोग अपने म म २८ पियरों का लार्ड सभा के लिए निर्वाचन करेंगे, जो जीवनपर्यन्त इसके सदस्य रहेंगे। १९२२ में स्वतंत्र आयरिश राज्य स्थापित होने के बाद से आयरलैण्ड के नवीन पियरों का मनोनयन बन्द हो गया। अतः लार्ड सभा में आयरलैण्ड के प्रतिनिधि पियरों की संख्या कम होती गयी और जनवरी १९६१ में अर्ले किलमोरे का देहात हो जाने पर उनका अन्तिम प्रतिनिधि भी लार्ड सभा से चल बसा।

१९५८ के पूर्व लार्ड सभा एक पूर्णतया पुरुष सदन था और कोई भी महिला लार्ड सभा की सदस्य नहीं हो सकती थी, लेकिन १९५८ के लाइफ पीयरेज अधिनियम के अनुसार सम्राट महिलाओं को जीवनकालीन पियर बनाकर लार्ड सभा की सदस्यता प्रदान कर सकता है। अब तक ७ महिलाओं का लार्ड सभा की सदस्यता प्राप्त हो चुकी है। लेकिन वे महिलाएँ जिन्हें उत्तराधिकार में पियर पद प्राप्त होता है लार्ड सभा की सदस्य नहीं हो सकती।

१९६२ के पूर्व तक लार्ड सभा की सदस्यता के सम्बन्ध में एक विचित्र बात यह थी कि यदि कोई वंशगत आधार पर पियर बन जावे, तो वह सदस्य बनने से इन्कार नहीं कर सकता था। अतः सदस्यता सम्बन्धी नियमों में सुधार की आवश्यकता थी। सन १९६२ में संसदीय समिति की सिफारिश के आधार पर यह नियम किया गया कि पियर की उपाधि वक्लिफ होगी और जो व्यक्ति इस उपाधि का त्याग करना चाहे, उसे इसे ग्रहण करने के लिए विवश नहीं किया जा सकता। इस व्यवस्था के अनुसार ही एथनी वजबुड वेन, लॉर्ड हैलसम और लॉर्ड होम के द्वारा सदन की सदस्यता का त्याग किया गया।

सदस्यों के विनोदाधिकार—लार्ड सभा के सदस्यों के अनेक परम्परागत विनोदाधिकार यद्यपि समाप्त कर दिये गए हैं, लेकिन अब भी उन्हें कुछ विनोदाधिकार

प्राप्त है। लाड सभा के सभी सदस्यों को भाषण की स्वतंत्रता प्राप्त है और उनका द्वारा सदन में वही गई किसी भी बात के आधार पर उन पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। ससद के सत्र के समय उन्हें गिरफ्तार नहीं किया जा सकता। लोक सदन के सदस्य केवल स्पीकर के माध्यम से सत्राट तब सामूहिक रूप में पहुंच सकते हैं लेकिन लाड सभा के सदस्यों को व्यक्तिगत रूप से सत्राट से सावधानीपूर्वक विषयों पर बर्ता करने का अधिकार प्राप्त है। उन्हें यह भी अधिकार है कि लाड सभा के बहुमत के निर्णय के विरुद्ध अपना विरोध 'जनरल म लिखवा सर्वे' और अपने विशेषाधिकारों के उल्लंघन पर अभियोग चला सके। पियर पद की प्राप्ति से एक ओर यदि कुछ विशेषाधिकार प्राप्त होते हैं तो दूसरी ओर कुछ अयोग्यताएँ (disqualifications) भी जुड़ जाती हैं। उदाहरणार्थ, किसी भी पियर को लाड सदन में चुनाव में मतदाता और लोकसदन में चुनाव में उम्मीदवार होने का अधिकार प्राप्त नहीं है। यदि कोई पियर लाब सभा अधिकारी है, तो उसे लाड सभा में बैठने का तो अधिकार है, किन्तु वह न तो भाषण दे सकता है और न ही मतदान में भाग ले सकता है।

लॉर्ड सभा के अधिकारी और इसकी कार्यप्रणाली

लाड सभा के प्रायः सभी अधिकारी नियुक्त किये जाते हैं उनका निर्वाचन नहीं होता। सभा का अध्यक्ष लाड चान्सेलर होता है जिसे प्रधानमंत्री द्वारा नियुक्त किया जाता है और जो मन्त्रिमण्डल का भी सदस्य होता है। लाड चान्सेलर सदन की कार्यवाही का संचालन करता है लेकिन उसे लोकसदन के अध्यक्ष के समान सदन के सदस्यों को अनुमति और नियंत्रित रखने का अधिकार प्राप्त नहीं है। वास्तव में सदन में कभी अव्यवस्था होती ही नहीं है लेकिन यदि कभी ऐसी स्थिति उत्पन्न हो, तो सदन में व्यवस्था स्थापित करने का कार्य सदन ही करता है। लाड सभा के सदस्य अपने भाषणों में अध्यक्ष को सम्बोधित नहीं करते, बरन 'My Lords' कहकर सदस्यों को ही सम्बोधित करते हैं। उस एक ही मत देने का अधिकार होता है, निर्णायक मत देने का अधिकार नहीं होता। वह सदन के वाद-विवाद में भाग ले सकता है, परंतु उस समय उस अपनी गद्दी का परित्याग करना होता है। लाड चान्सेलर ब्रिटिश न्यायपालिका का भी अध्यक्ष होता है और न्यायिक कार्य करता है। वह वाउण्टी कोर्ट के न्यायाधीश तथा जस्टिस ऑफ पीस को नियुक्त करता और हटा सकता है। लॉर्ड चान्सेलर के अतिरिक्त सभा के अधिकारी भी होते हैं, यथा समितिवाला लॉर्ड सभापति, रिक्वैरिंग ऑफ दि ब्लैक राड (Clerk of the Crown in Chancery), और सारबर्थ एक्ट आम्स आदि।

लॉर्ड सभा वर्स्टमि, बम्बराश, होनी
 और इसका अधिवेशन लोकस, इम
 बैठकें मंगल, बुध और ३९

जाती हैं। बैठकें माघारणतया १-२ घण्ट चलती हैं और इनम भी उपस्थिति कम ही रहती है। बैठक के लिए गणपूर्ति (Quorum) ३ सदस्यो की उपस्थिति है, परंतु किसी विधेयक पारित करन के लिए कम से कम ३० सदस्य अवश्य ही होन चाहिए।

लॉड सभा म सम्पूर्ण सदन की समिति के अतिरिक्त प्रवर तथा सत्रीय समितिया का प्रयोग किया जाता है। प्रत्येक मंत्र के आरम्भ म, लोकसदन से आये विधेयको पर पुनर्विचार के लिए एक स्थायी समिति का भी निर्माण किया जाता है। सत्र समितियो मे मुख्य य है—विशेषाधिकार समिति, अपील समिति, स्थायी आदेश समिति, चयन समिति, लाड सभा द्वारा प्रकाशित पत्रिकाओं की समिति आदि। प्रवर समितियो के सदस्या के नाम सदन तय करता है किन्तु ये समितिया अपन अध्यक्ष स्वयं नियुक्त करती हैं।

लॉड सभा म वाद विवाद को सीमित करने के 'समापन प्रस्ताव' (Closure motion) का प्रयोग नहीं किया जाता है। इस सम्बन्ध म केवल दो स्थायी आदेश हैं। प्रथम के अनुसार कोई सदस्य एक ही विषय पर दो बार नहीं बोल सकता और द्वितीय के अनुसार वाद विवाद विषय मे असम्बद्ध नहीं हो सकता। कभी कभी लाड सभा के वाद-विवाद बहुत उच्च स्तरीय होते हैं।

१९११ के संसदीय अधिनियम के पूर्व ब्रिटिश राजनीति मे लॉड सभा की स्थिति

१८वीं सदी तक लाड सभा की शक्तिया लोकसदन के ही समान थी। इसके अतिरिक्त १८३२ के सुधार अधिनियम के पारित होन के पूव तक दोनों सदनो के पारस्परिक सम्बन्ध मनीषण थे। इस प्रकार के मनीषण मन्त्रियों का एक प्रमुख कारण यह था कि दोनों ही सदनो के सदस्य समाज के उच्च वर्ग से सम्बन्धित थे और उनमे कोई बग विभेद नहीं था। जैसा कि मरियट ने लिखा है, 'सामाजिक दृष्टिकोण से अधिकांश नाइट्स (लोकसदन के सदस्य) उसी वर्ग के थे जिस वर्ग के लॉडस थे। वे बहुधा लॉड सभा के सदस्यो के पुत्र जयवा भ्राता होते थे।'

सन १८३२ के प्रथम सुधार अधिनियम द्वारा लोकसदन के लिए कुछ व्यापक मताधिकार की व्यवस्था की गई और इसके साथ ही लोकसदन के सदस्यो तथा लाडस मे जो बग समानता थी, वह समाप्त हो गई। लोकसदन अब उत्तरोत्तर पूंजीपति तथा व्यापारी वर्ग का प्रतिनिधि हो गया, लेकिन लाड सभा मूल रूप से भूमिपतियो की सभा बनी रही। उस वर्ग विभेद के कारण दोनों सदनो के बीच की मत्री तथा सहृदयता समाप्त हो गई। वर्ग विभेद ने मौलिक मतभेद उत्पन्न किए जो लोकसदन म उदारवादी बहुमत होन की स्थिति म और भी अधिक स्पष्ट तथा उग्र हो गये। १८६० मे लॉड सभा ने ग्लडस्टन का वह विधेयक अस्वीकार कर दिया, जिसका उद्देश्य कागज पर लगाई गई चुंगी को रद्द करना था। १८६७ और १८८४ के सुधार अधिनियमो ने इस वर्ग विभेद को और भी अधिक तीव्र कर दिया।

१८६० में लाडस द्वारा किये गये काय की घोर निंदा हुई, क्योंकि यह लगभग दो सदी से स्थापित इस परम्परा के विरुद्ध था कि वित्तीय मामलों में लोकसदन की स्थिति सर्वोपरि है। इस घटना से उत्तेजित होकर ही ग्लैडस्टन ने आगामी अधिवेशन में सब कर प्रस्तावों को एक ही विधेयक में सम्मिलित करने की युक्ति अपनाई, क्योंकि सभी का निषेध करना लाडस के लिए असम्भव होता। इस प्रकार १८६० के बजट, १८६७ के सुधार अधिनियम, १८६९ के आयरलण्ड के चर्चक उच्छेदन विधेयक तथा १८८४ के सुधार अधिनियम आदि पर लाडसभा का लोकसदन में सघष हुआ और प्रत्येक बार उसे पराजय ही मिली। किन्तु १८६५-१६०५ के काल में लाडसभा के विरोध के कारण कई विधेयक असफल हो गये। इस प्रकार लाडसभा की शक्ति का पुनरोदय हुआ और इससे लाडसभा को कुछ दम्भ भी हो गया।

१९०५ में जब उदार दल सत्तारूढ हुआ तो दोनों सदनों में निरन्तर तनातनी चल रही थी। अतः लाडस ने सरकार के अनेक महत्त्वपूर्ण विधेयकों पर कुठाराघात कर दिया। सरकार बहुल मताधिकार का अन्त करना चाहती थी, करा के हेतु भूमि के मूल्यांकन के लिए एक नवीन योजना शुरू करना चाहती थी, सावजनिक शिक्षा के प्रशासन की पुनर्व्यवस्था करना चाहती थी और मद्य व्यापार पर अधिक फीस लगाना चाहती थी, लेकिन लाडसभा के विरोध ने इन सब योजनाओं का असफल बना दिया। इस क्रम में १९०६ में लाडस ने सम्पूर्ण वित्त विधेयक अस्वीकृत करने का दुस्साहस किया जिससे एक गम्भीर संवैधानिक संकट उत्पन्न हुआ। जब सत्तारूढ उदारवादी दल इस निश्चय पर अटल हो गया कि लाडसभा के अधिकार सदैव के लिए मर्यादित कर दिये जायें। १९११ का संसदीय कानून इस निश्चय का ही परिणाम था, जो एक लम्बे सघष के उपरांत १८ अगस्त, १९११ को सम्राट के हस्ताक्षर प्राप्त कर सका।

१९११ के संसदीय अधिनियम की मुख्य धाराएँ

(१) यदि कोई वित्तीय विधेयक लोकसदन से पारित होकर लाडसभा में भेजा जाता है और वहाँ एक मास के अन्दर बिना किसी संशोधन के पास नहीं कर दिया जाता, तो वह बिना लाडस की सहमति के ही सम्राट के पास हस्ताक्षर हस्त भेज दिया जायगा और सम्राट के हस्ताक्षर से कानून बन जायगा।

(२) अधिनियम में वित्तीय विधेयक की परिभाषा दी गई थी और साथ ही यह व्यवस्था की गयी थी कि यदि किसी विधेयक के सम्बन्ध में सन्देह हो कि वह वित्त विधेयक है अथवा नहीं तो इसका निर्णय लोकसदन का स्पीकर करेगा, जो कि सवमाय होगा।

(३) वित्तीय विधेयक अथवा ऐसे विधेयकों को छोड़कर, जिनका उद्देश्य लोकसदन के कार्यक्षेत्र में वृद्धि करना है अथवा सभी नावजनिक विधेयक लोकसदन से निरन्तर तीन अधिवर्षों में पारित होने पर बिना लाडसभा की सहमति के भी

सम्राट के पास भेजा जा सकेगा और कानून बन सकेगा, यदि पहले अधिवेशन में दूसरे वाचन और तीसरे अधिवेशन में पारित होने के बीच दो वष का समय व्यतीत हो चुका हो।

(४) ससद की अवधि ७ वष में घटाकर ५ वष कर दी गई।

१९४९ का ससदीय अधिवेशन—मन् १९११ के ससदीय अधिनियम के पारित हो जाने के बाद लाड सभा की शक्तियां बहुत कम हो गई थी। किन्तु अब भी वह पूणतया शक्तिहीन नहीं थी और उसके द्वारा एक साधारण विधेयक को दो वष के लिए विलम्बित किया जा सकता था। इस बात का पूरा भय था कि लाड सभा अपनी इस शक्ति का प्रयोग प्रगतिशील कानूनों का विरोध करने के लिए करेगी। अतः १९४५ के आम चुनाव में मजदूर दल ने यह स्पष्ट घोषित किया कि वह लॉर्ड सभा द्वारा जनता की इच्छाओं का विरोध सहन नहीं करेगी। १९४५ में मजदूर दल मत्तारूढ हुआ और जब इस बात की शक हुई कि लाड सभा लोहे और इस्पात उद्योग के राष्ट्रीयकरण में बाधक होगी तो लाड सभा की शक्ति को और भी कम करने का निश्चय किया गया। लोकमदन द्वारा १० दिसम्बर, १९४७ को एक विधेयक पारित किया गया और लाड सभा द्वारा लगातार तीन अधिवेशनों में अस्वीकार किये जाने के बावजूद यह १९४९ में कानून बन गया। इस अधिनियम को ही '१९४९ के मसदीय अधिनियम' के नाम से जाना जाता है। इस अधिनियम द्वारा यह उपबंधित किया गया कि यदि कोई अवित्तीय विधेयक लोकसदन द्वारा १ वष की अवधि में दो बार पारित कर दिया जाय, तो वह लाड सभा के विरोध करने पर भी पारित समझा जायगा और सम्राट के हस्ताक्षर से कानून का रूप प्राप्त कर लेगा। इस प्रकार लाड सभा को अवित्तीय विधेयकों के सम्बन्ध में पहले जो दो वष की विलम्बकारी शक्ति प्राप्त थी, उसे घटाकर अब एक वष कर दिया गया है।

वर्तमान समय में लॉर्ड सभा के कार्य तथा शक्तियाँ

लाड सभा की शक्तियां सदब ही परिवर्तित होती रही हैं। १७वीं सदी के अन्त तक लाड सभा को लोकसदन की अपेक्षा अधिक शक्तियां प्राप्त थी, फिर उसकी शक्तियां लोकसदन के बराबर हुई और १९११ तथा १९४९ के ससदीय अधिनियम पारित होने के बाद लाड सभा लोकसदन की तुलना में बहुत अधिक शक्तिहीन हो गई है। शक्ति की दृष्टि से वर्तमान लाड सभा को १९११ के पूर्व की लाड सभा की छाया मात्र ही कहा जा सकता है। ऑग तथा जिंक के दबदबों में, 'जाज लॉर्ड सभा दूसरा सदन ही नहीं, बरन दूसरे वर्णों का सदन हो गया है। लेकिन फिर भी लाड सभा को कुछ कार्य तथा शक्तियाँ अवश्य ही प्राप्त हैं, जिनका उल्लेख निम्न रूपों में किया जा सकता है

विधायी शक्तियाँ—वित्त विधेयक के अतिरिक्त अन्य सभी विधेयक ब्रिटिश ससद के किसी भी सदन में प्रस्तावित किये जा सकते हैं। अनेक अवसरों

अवित्तीय विधेयक लॉड सभा म पहले प्रस्तावित भी किय गये और इस सभा न उन पर बडा उपयोगी काय किय है । उदाहरणाय, मन् १९४७ वा कम्पनी विधेयक सबप्रथम लॉड सभा मे प्रस्तुत किया गया था और लॉड सभा न ३४७ सशोधनों के साथ उसे लोकसदन को भेजा । लोकसदन मे पारित होने के बाद भेज गय विधेयको पर भी लॉड सभा पूण रूपेण विचार करती है और इनमे वह अनेक वार ऐस सशोधन करती है, जिह लोकसदन औचित्य के कारण स्वीकार कर लेता है ।

किन्तु विधेयका के सम्बन्ध म अन्तिम निणय की शक्ति लोकसदन की ही प्राप्त है । १९११ और १९४९ के ससदीय अधिनियम पारित होने के बाद अत्र स्थिति यह है कि लॉड सभा अवित्तीय विधेयक को एक वार अस्वीकार कर उसे एक वष क लिए कानून बनन से रोक सकती है । यदि लॉड सभा द्वारा अस्वीकृत विधेयक को लोकसदन दुबारा पारित कर दे और इस बीच एक वष का समय व्यतीत हो गया हो, तो यह विधेयक राजा की स्वीकृति के पश्चात् कानून बन जाता है, चाहे लार्ड सभा न उम स्वीकार किया हो या न किया हो । एक वष वा यह समय विधेयक को लोकसदन म पहले पारायण के दूसरे वाचन की तिथि से लेकर उसके पारायण के तीसरे वाचन की तिथि तक नगाया जाता है ।

इस प्रकार लॉड सभा विधेयको को प्रस्तावित करने, एक वष की अवधि के लिए उहे रोके रखने और अपने विचारो के आधार पर सरकार तथा जनता को प्रभावित करने का काय करती है ।

वित्तीय शक्तियाँ—वित्तीय क्षेत्र म लॉड सभा की स्थिति लोक सदन की तुलना मे बहुत निचल हैं । वित्तीय विधेयक न तो पहले लाड सभा म प्रस्तावित किय जा सकते हैं और न ही लाड सभा विचार करने की प्रक्रिया मे उहे अनिश्चित काल तक रोके रख सकती है । वह वित्त विधेयक को केवल एक माह तक रोके रखने का ही काय कर सकती है । वित्तीय विधेयको के सम्बन्ध म लाड सभा सुझाव दे सकती है लेकिन इन सुझावो की स्वीकार या अस्वीकार करना लोकसदन के विवेक पर ही निर्भर करता है ।

कायपालिका से सम्बन्धित शक्तियाँ—ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के लगभग ४ सदस्य लॉड सभा मे से लिये जाते हैं और लाड सभा का अध्यक्ष, जिसे लॉड चांसलर कहते हैं, आवश्यक रूप से ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल का सदस्य होता है । लोकसदन की भक्ति ही लॉड सभा को भी अधिकार प्राप्त है कि मन्त्रिमण्डल के सदस्या से प्रश्न पूछकर प्रशासनिक विषयो के सम्बन्ध म सूचनाएँ प्राप्त कर सके । वह शासन की नीतियो तथा कार्यों पर खुला वाद विवाद तथा आलोचना भी कर सकती है । इसके अतिरिक्त लॉड सभा विभिन्न प्रशासनिक विभागो द्वारा किय गये 'प्रदत्त व्यवस्थापन' की जाँच कर सकती है । लाड सभा के अनेक सदस्य विभिन्न व्यवसाया मे दक्ष और विभिन्न होते हैं तथा इस सभा के पास समयाभाव भी नहीं होता इसलिए लाड सभा

लोकसदन की तुलना में भी यह काय अधिक अच्छे प्रकार से कर सकती है। इस प्रकार लॉड सभा को कायपालिका पर नियंत्रण की कुछ शक्तिया प्राप्त हैं, लेकिन अविश्वास का प्रस्ताव पास कर मंत्रिमण्डल को पदच्युत करने का काय लोकसदन के द्वारा ही किया जा सकता है, लाड सभा के द्वारा नहीं।

न्यायिक शक्तियाँ—लॉड सभा को न केवल व्यवस्थापन वरन न्याय के क्षेत्र में भी कुछ शक्तिया प्राप्त हैं। न्याय के क्षेत्र में उसकी शक्तिया निश्चित रूप से महत्वपूर्ण हैं। इसके द्वारा ग्रेट ब्रिटेन और उत्तरी आयरलैण्ड के लिए अपील के उच्चतम न्यायालय के रूप में काय किया जाता है। लाड सभा जब अपील न्यायालय के रूप में काय करती है, तब उसके सब सदस्य कायवाही में भाग नहीं लेते, वरन उस समय ६ कानूनी लाड तथा अन्य न्यायिक विशेषज्ञ लॉड चांसलर की अध्यक्षता में न्याय समिति के रूप में काय करते हैं। लॉड सभा का निणय अंतिम होता है जिसे संसद कानून के द्वारा ही बदल सकती है, इसमें कोई न्यायालय परिवर्तन नहीं कर सकता।

लॉड सभा को उच्च सरकारी पदाधिकारियाँ पर लोकसदन द्वारा लगाये गये महाभियोगों की सुनवाई का भी अधिकार था। अपने इस अधिकार के अन्तर्गत सभा ने १७८७ में वारेन हर्स्टिंग तथा १८०५ में लाड मेलवाइल जस प्रसिद्ध व्यक्तियों पर लगाये गये महाभियोग का निणय किया था। किंतु अब यह प्रथा प्राप्य लुप्त हो गई है और १८०५ के बाद लाड सभा के पास महाभियोग का कोई विवाद नहीं आया है।

उपर्युक्त विवेचन से यह नितान्त स्पष्ट है कि १६११ और १६४९ के संसदीय अधिनियम के पारित होने के बाद लॉड सभा ने विधायी और वित्तीय क्षेत्र में अपने सभी महत्वपूर्ण अधिकार खो दिये हैं। लाड सभा का उपयोग अब एक विचारात्मक निकाय के रूप में ही शेष रह गया है। रम्जे म्योर के अनुसार, 'अब तो लाड सभा केवल एक पुनर्विचारक और पुनरीक्षण सदन मात्र रह गया है और इस कार्य के लिए भी वह सम्भवतः अधिक शक्य नहीं है।'

ब्रिटिश लॉर्ड सभा की अमरीकी सीनेट से तुलना

यदि ब्रिटिश लॉर्ड सभा के कार्यों और शक्तियों की अमरीकी व्यवस्थापिका के द्वितीय सदन (सीनेट) से तुलना की जाय, तो यह नितान्त स्पष्ट हो जाता है कि लाड-सभा जितनी निबल है, सीनेट उतनी ही अधिक शक्तिशाली है। रचना की दृष्टि से लॉड सभा प्रमुखतया उत्तराधिकार व्यवस्था पर आधारित एक कुलीनतन्त्रीय सदन है लेकिन इसके नितान्त विपरीत सीनेट जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सदन है। ब्रिटेन और अमरीका दोनों ही देशों में प्रजातन्त्रात्मक शासन व्यवस्था है और प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था के अन्तर्गत यह नितान्त स्वाभाविक है कि जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सदन उत्तराधिकार व्यवस्था पर आधारित सदन से अधिक शक्तिशाली व्यवहार में वस्तुतः ऐसा ही है। इसके अतिरिक्त सीनेट और लॉड सभा की

सरया म बहुत ही अधिक (लगभग १ और १० वा) अनुपात है। मीनट की सदस्य सरया १०० है लेकिन लाड सभा की १,००० से भी अधिक है। सीनेट की इस कम सदस्य सरया न भी सीनेट को एक सुसंगठित इकाई का रूप प्रदान कर उस गति शाली बनाना का ही काय किया है। लॉड सभा और सीनेट की शक्तियों की तुलना प्रमुखतया निम्नलिखित रूपों में की जा सकती है

विधायी क्षेत्र में—अवित्तीय विधेयकों के सम्बन्ध में अमरीकी सीनेट की शक्तिया प्रतिनिधि सभा के समान हैं। अवित्तीय विधेयक प्रतिनिधि सभा या सीनेट दोनों में से किसी में भी प्रस्तावित किये जा सकते हैं और जब तक दोनों द्वारा इट पारित न कर दिया जाय, य कानून का रूप ग्रहण नहीं कर सकते। दोनों सदनों के परस्पर असहमत होने की स्थिति में, दोनों सदनों के समान मर्यादा सदस्यों की 'सम्मेलन समिति' की व्यवस्था की गई है। इस प्रकार वैधानिक दृष्टि से दोनों सदनों की शक्ति समान है, लेकिन व्यवहार में अमरीकी राजनीति के अतगत प्रति निधि सभा के सदस्यों की अपेक्षा मीनट के सदस्यों को अधिक प्रभाव प्राप्त होने का कारण सम्मेलन समिति में सीनेट की ही बात अधिकांशतया माय होती है।

इंग्लैण्ड में यद्यपि अवित्तीय विधेयक लोकसदन या लॉड सभा किसी में भी प्रस्तावित किये जा सकते हैं, लेकिन लाड सभा को केवल यह अधिकार प्राप्त है कि वह 'रोकमदम' से असहमत होने पर अवित्तीय विधेयक का एक वर्ष तक रोक रख सके। इस प्रकार अवित्तीय विधेयकों के सम्बन्ध में अमरीकी सीनेट का 'पूर्ण निषेधाधिकार' (absolute veto) प्राप्त है, लेकिन लॉड सभा को एक वर्ष के लिए 'निलम्बकारी निषेधाधिकार' (suspensive veto) ही प्राप्त है।

वित्त विधेयक ब्रिटिश लाड सभा या अमरीकी सीनेट दोनों में ही प्रस्तावित नहीं किये जा सकते लेकिन इनके सम्बन्ध में भी लाड सभा की स्थिति मीनट की तुलना में बहुत निम्न है। सीनेट वित्त विधेयक में सभी प्रकार के संशोधन करने में सक्षम है और वित्त विधेयक काग्रस से तभी पारित समझा जाता है जबकि प्रतिनिधि सभा और मीनट दोनों इसे स्वीकार कर ले। लेकिन ब्रिटेन में लाड सभा वित्त विधेयक को केवल एक माह तक रोक रखने का ही काय कर सकती है। एक महीने का समय बीत जाने पर लोकसदन के द्वारा लॉड सभा की सहमति के बिना ही, वित्त विधेयक संघट्ट के पास हस्ताक्षर के लिए भेज दिया जाता है।

कार्यपालिका क्षेत्र में—ब्रिटिश लाड सभा के द्वारा कार्यपालिका अर्थात् मंत्रिमण्डल के सदस्यों से प्रश्न पूछे जा सकते हैं और मंत्रिमण्डल की आलोचना की जा सकती है, लेकिन इससे अधिक लाड सभा कुछ नहीं कर सकती। मंत्रिमण्डल लोकसदन के ही प्रति उत्तरदायी होता है लाड सभा के प्रति नहीं। लेकिन अमरीकी सीनेट को कार्यपालिका के क्षेत्र में कुछ प्रभावशाली शक्तिया प्राप्त हैं। अमरीकी राष्ट्रपति द्वारा की गई सभी महत्वपूर्ण नियुक्तिया और संधिया पर सीनेट का अनुसमर्थन प्राप्त करना आवश्यक है और सीनेट अपना जाच समितियों के माध्यम

से विभिन्न प्रशासनिक विभागों के कार्यों की जांच भी कर सकती है। इस प्रकार कार्यपालिका क्षेत्र में भी सीनेट की तुलना में लॉर्ड सभा बहुत निबल है। लॉर्ड सभा कायपालिका को केवल प्रभावित ही कर सकती है और वह भी केवल कुछ ही सीमा तक, लेकिन सीनेट अमरीकी सभ की कायपालिका (राष्ट्रपति) का प्रभावशाली ढंग से नियंत्रित रखती है।

न्यायिक क्षेत्र में—ब्रिटिश लाड सभा और अमरीकी सीनेट दोनों वही द्वारा महाभियोग की जांच करने का काय किया जाता है, लेकिन न्यायिक क्षेत्र में एक दृष्टि से ब्रिटिश लाड सभा अमरीकी सीनेट की तुलना में अधिक शक्तिशाली है। ब्रिटिश लाड सभा (लाड सभा की न्यायिक समिति) के द्वारा ग्रेट ब्रिटेन और उत्तरी आयरलण्ड के लिए अपील के सर्वोच्च न्यायालय के रूप में भी काय किया जाता है, लेकिन अमरीकी सीनेट को इस प्रकार की कोई शक्ति प्राप्त नहीं है।

इस प्रकार न्यायिक क्षेत्र में लाड सभा सीनेट से अधिक शक्तिशाली है लेकिन कानून निर्माण और कायपालिका के क्षेत्र में सीनेट की स्थिति लाड सभा से बहुत उच्च है। अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में आज सीनेट को वही स्थिति प्राप्त है, जो स्थिति लाड सभा को ब्रिटिश राजनीतिक व्यवस्था में १८वीं सदी में प्राप्त थी। स्टण्डड हैराल्ड के शब्दों में कहा जा सकता है कि—“संयुक्त राज्य अमरीका की सीनेट आधुनिक विद्वत् का सर्वाधिक शक्तिशाली और ब्रिटिश लाड सभा सबसे अधिक निबल द्वितीय सदन है।”¹

लॉर्ड सभा की आलोचना

वशानुगत आधार पर संगठित होने के कारण बीसवीं सदी के प्रारम्भ से ही लाड सभा निरन्तर आलोचना की पात्र रही है और वर्तमान समय में लाड सभा की जितनी अधिक आलोचना की जाती है उतनी ब्रिटिश राजनीतिक व्यवस्था की अन्य किसी भी संस्था की नहीं। ब्रिटिश राजनीति के एक प्रमुख दल (मजदूर दल) के द्वारा तो १९०७ से ही यह कहा जाता रहा है कि लॉर्ड सभा का कोई आवश्यकता ही नहीं है। जे० आर० क्लाइस के शब्दों में मजदूर दल का मत है कि, “लॉर्ड सभा एक ऐसी संस्था है जिसको ठीक से सुधारा नहीं जा सकता है, यदि उसे सुधारा नहीं जा सकता, तो उसे समाप्त कर दिया जाना चाहिए।”

लॉर्ड सभा की आलोचना के प्रमुख आधार इस प्रकार हैं

(१) अलोकतंत्रीय संस्था—लाड सभा के लगभग ९० प्रतिशत सदस्य वशानुगत आधार पर अपना पद प्राप्त करते हैं, जो लोकतंत्रीय प्रणाली के पूर्णतया विरुद्ध है। लोकतंत्रीय सिद्धान्तों के अनुसार व्यवस्थापिका का द्वितीय सदन भी

¹ The United States Senate is the strongest and the House of Lords the weakest of all upper houses in the world today

—Standard Harold, *The Two Constitutions*, p 112

प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से निर्वाचित होना चाहिए, पर लॉर्ड सभा के गठन का आधार निर्वाचन व योग्यता न होकर उत्तराधिकार और मनोनयन है। इस प्रकार लॉर्ड सभा की रचना लोकतन्त्रीय प्रवृत्ति के अनुकूल नहीं है। सिडनी और बट्रिस वेब का कथन है कि "लॉर्ड सभा के निर्णय उसकी रचना से दूषित होते हैं। यह समस्त निर्मित प्रतिनिधि सस्थाओं में सबसे बुरी है, उसमें शारीरिक श्रम करने वाले वग का कोई प्रतिनिधि नहीं है, न दुकानदार, फलक तथा अध्यापक वग का, न उस आधी जनता का जो कि नारी वग कहलाता है और न कला, विज्ञान अथवा साहित्य का।" आगस्टाइन विटेल के शब्दों में, "लॉर्ड सभा अपने अतिरिक्त और किसी का प्रतिनिधित्व नहीं करती और इसे अपन सदस्यों का भी पूर्ण विश्वास प्राप्त नहीं है।" रचना की दृष्टि से त्रुटिपूर्ण होने के कारण लास्की ने लिखा है कि 'यह एक ऐसी समय विरुद्ध रचना है, जिसका पक्ष नहीं लिया जा सकता।'²

(२) निहित स्वार्थों का दुग—प्रतिनिधि सस्था के द्वारा समाज के सभी वर्गों का प्रतिनिधित्व किया जाना चाहिए, लेकिन लॉर्ड सभा समाज के केवल एक ही वर्ग (धनी-मानी वर्ग) का प्रतिनिधित्व करती है, जबकि अ-य देशों के उच्च सभानों के सदस्य विभिन्न वर्गों और हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं। लॉर्ड सभा की सदस्यता सामान्यतया उच्च वर्गों के व्यक्तियों को ही प्रदान की जाती है और इस सभा में बड़े-बड़े भूमिपति, उद्योगपति, जहाजों, मोटर कारखानों और छापाखाना के स्वामी तथा बड़े बड़े निगमों के संचालक होते हैं जो अपने वर्गीय हितों का ही प्रतिपादन करते हैं। इसी कारण लॉर्ड सभा को 'धनिकों की सभा' (Plutocratic House) कहा जाता है, न कि कुलीन जनता का सदन। काटर के शब्दों में— लॉर्ड सभा केवल सम्पत्ति और विशेषाधिकारों का प्रतिनिधित्व ही नहीं करती यह तो वास्तव में स्वयं सम्पत्ति और विशेषाधिकारों का गढ़ है।³ केवल धनीमानी वर्ग की प्रतिनिधि होने कारण लॉर्ड सभा ने अधिकांशतया प्रगतिशील और, जनहितकारी नीतियों का विरोध ही किया है।

(३) अनुदार दल की स्थायी प्रभुता—प्रतिनिधि सस्थाएँ जन भावनाओं के

¹ 'Its decisions are violated by its composition. It is the worst representative assembly ever created in that it contains absolutely no members of the manual working class none of the great classes of shop keepers clerks teachers none of the half of all citizens who are of female sex and practically none of religious non-conformity of art science or literature — Sidney & Beatrice Webb

² For as the second chamber of political democracy it is by almost universal consent an indefensible anachronism

—H J Laski *Parliamentary Government in England* p 111

³ The House of Lords is not only a representative of wealth & privilege. It is wealth and privilege personified —G M Carter & Others *The Government of Great Britain*

प्रतिविम्ब होनी चाहिए और जन भावनाओं में परिवर्तन होने के साथ-साथ इन सस्थाओं के अन्तर्गत दलीय स्थिति में भी परिवर्तन होना चाहिए लेकिन लाड सभा के सम्बन्ध में ऐसा नहीं है। लॉर्ड सभा के १,०६१ सदस्यों में से ६२ सदस्य उदार दल और ५८ सदस्य श्रमिक दल के हैं, ५०० सदस्य अनुदार दल के हैं और शेष अनुदार दल से ही सहानुभूति रखने वाले हैं। इस दलीय स्थिति के कारण ही लॉर्ड सभा के सम्बन्ध में कहा जाता है कि "आम चुनावों में किसी भी दल को बहुमत प्राप्त हो, लॉर्ड सभा पर अनुदार दल का स्वामित्व सदैव ही बना रहता है।"^१

इस प्रकार जसा कि लॉर्ड वाटफोर ने कहा है, 'लॉर्ड सभा का कार्य केवल यह देखना है कि रूढ़िवादी दल का प्रभुत्व सदैव बना रहे, चाहे उसकी सरकार ही या न ही।'^२ व्यवहार में जब अनुदार दल की सरकार होती है तब लाड सभा सभी बातों में नोक्सदन का समयन करती है, लेकिन जब उदार दल या मजदूर दल का सरकार पर प्रभुत्व होता है, तो वह लोकसदन की तगभग प्रत्येक बात का उग्र विरोध करती है। लॉर्ड सभा के इस व्यवहार पर टिप्पणी करते हुए मरीशट ने लिखा है "जब अनुदार दल की सरकार होती है तो लॉर्ड सभा गूंगे कुत्ते की भाँति व्यवहार करती है और अजब अवसरों पर उसका आचरण खूँखार भेड़िये का सा हो जाता है।"^३ एसी स्थिति में उदार दल और मजदूर दल के द्वारा लॉर्ड सभा के अस्तित्व का विरोध किया जाना नितान्त स्वाभाविक है।

(४) सदस्यों की उदासीनता—लॉर्ड सभा के विरुद्ध सबसे बड़ा आरोप यह है कि यह ऐसे व्यक्तियों की एक सस्था है जिसके अधिकांश सदस्य पाय अनुपस्थित रहते हैं और सदन के कार्यों में कोई रुचि नहीं लेते। यद्यपि लाड सभा के सदस्यों की संख्या १,००० से ऊपर है, लेकिन साधारणतया ५० से अधिक सदस्य सदन में उपस्थित नहीं होते। काटर के शब्दों में 'अपने विधायी कर्तव्यों का निभाना तो दूर रहा, लाडस लोग सदन में आने तक का कष्ट नहीं उठाते।'^४ अनेक पियर लॉर्ड सभा में इतने कम आते हैं कि सदन के सेवक भी उनको पहचान नहीं पाते। १८६३ में जब ग्लडस्टन के होमरूल विधेयक की रद्द करने के उद्देश्य से लॉर्ड सभा की बड़ी

^१ 'No matter which party is in majority in the House of Commons the conservative party has an unchallenged mastery of the upper House
—Carter *Ibid* p 150

'The House of Lords is intended to see that in office, or out of it the conservative party is permanently in power' —Lord Balfour

^२ 'The House of Lords behaves like dumb dog while a conservative government were in office and ravening wolf at other times
—Marriot

^४ 'Far from taking their legislative duties seriously, the great majority of the Peers conscientiously abstain from regular attendance at the Lords deliberations'

रैली हुई, तब एक पियर को रोककर द्वारपाल ने पूछा कि 'क्या आप वास्तव में पियर हैं?' उत्तर दिया गया कि 'क्या तुम सोचते हो कि यदि मैं पियर न होता, तो इस बाह्यात जगह में आता।' स्वाभाविक रूप से यह प्रश्न उपस्थित होता है कि जिस सदन के सदस्य ही उसे एक बाह्यात जगह मानते हैं, उस सदन का क्या उपयोग हो सकता है?

(५) दोषपूर्ण प्रक्रिया—लाड सभा के प्रक्रिया सम्बन्धी दोषों में भी इस एक महत्त्वहीन सस्था बना दिया है। १,००० से अधिक सदस्य सर्रा वाले इस सदन की गणपूर्ति केवल ३ है, जबकि लोकसदन की गणपूर्ति ४० है। विश्व में किसी भी विधायी सदन में इतने कम सदस्यों की उपस्थिति में विधायी कार्य नहीं किये जा सकते। लाड सभा की कार्यवाही के निश्चित नियम नहीं हैं और सदन के अध्यक्ष का अधिकार नहीं है कि वह सदस्यों को अनुशासित रखने के लिए आवश्यक कार्यवाही कर सके। लाड सभा के सदस्य लोकसदन के सदस्यों की भांति दलीय आधार पर भी संगठित नहीं हैं, इसलिए आलोचकों ने इसे एक नियमबद्ध सदन नहीं, बरन् एक 'गडबड घोटाला सदन' कहा है।

(६) विधायी और कार्यकारी शक्तियों की निरर्थकता—१९११ और १९४६ के ससदीय अधिनियम के परिणामस्वरूप कानून निर्माण के क्षेत्र में लाड सभा की स्थिति बहुत निचली हो गई है। लाड सभा का कार्यपालिका पर कोई नियंत्रण नहीं है क्योंकि मंत्रिमण्डल लोकसदन के ही प्रति उत्तरदायी होता है। आलोचकों का कथन है कि जब लाड सभा कानून निर्माण और प्रशासन के क्षेत्र में प्रभावशाली रूप से कार्य करने में समर्थ ही नहीं है तो ऐसी सदन के अस्तित्व का क्या लाभ है?

(७) द्वितीय सदन के रूप में अनुपयोगिता—अनेक लेखकों के अनुसार द्वितीय सदन के रूप में लाड सभा अनुपयोगी और हानिकारक सस्था है। ग्रेज क मत में लाड सभा की अनुपयोगिता के तीन कारण हैं प्रथम, अब व्यवहार में लोकसदन स्वयं विधि निर्माण कार्य के लिए एक द्वितीय सदन है। प्रथम सदन तो कैबिनेट और प्रशासन है, जो विधेयकों का प्रारूप तैयार करता है। दूसरे, शासन कार्य में समय का बर्बाद महत्त्व है और ससदीय पद्धति में वैसे ही किसी प्रस्ताव पर विचार करने में लंबा समय लगता है। ऐसी स्थिति में लाड सभा अनावश्यक विलम्ब करने का ही कार्य करती है। तीसरे, जहाँ तक विधेयकों को दोहराने का सम्बन्ध है, यह कार्य लाड सभा से विशालशाय सदन की अपेक्षा विधेयकों का प्रारूप बनाने वाले और कानून की विशेषता की एक समिति द्वारा अधिक अच्छे प्रकार से किया जा सकता है। लाड सभा का राजनीतिक रूप से समय के नितांत विरुद्ध सस्था है। सभा द्वारा भी इन्हीं आधारों पर लाड सभा की अनावश्यकता और अनुपयोगिता दर्शाई गई है।

भूतपूर्व प्रधानमंत्री चर्चित के शब्दों में लाड सभा 'अप्रतिनिधिक, अनुत्तरदायी एवं अनुपस्थित' सस्था है।'

लॉर्ड सभा की उपयोगिता

यद्यपि गतिविधि की दृष्टि लाड सभा बहुत अधिक निबन्ध है और रचना के आधार पर इस बहुत अधिक दोषपूर्ण कहा जाता है, फिर भी सामान्य विचार यही है कि लाड सभा में परिस्थितियाँ के अनुसार आवश्यक सुधार करते हुए इसे बनाया गया जाय। लाड सभा की उपयोगिता के आधार इस प्रकार हैं

(१) लोकसदन की स्वेच्छाचारिता पर अकुश—लोकतंत्र की रक्षा के लिए यह नितान्त आवश्यक है कि व्यवस्थापन पर किसी एक दल या सस्था का एकाधिकार स्थापित न हो सके। अतः प्रथम सदन की स्वेच्छाचारिता पर रोक लगाने के लिए द्वितीय सदन का अस्तित्व नितान्त आवश्यक है। लाड सभा के न होने पर लोकसदन स्वेच्छाचारी हो सकता है और उसके द्वारा जनता की स्वतंत्रता के साथ मनमाने तरीके से गिरनवाड़ किया जा सकता है। अतः लोकसदन की अधिनायकवादी मनोवृत्ति पर रोक लगाने के लिए लाड सभा का अस्तित्व आवश्यक है। इस सम्बन्ध में मर्केजी ने ठीक ही कहा है 'इतनी अद्वितीय व व्यापक शक्तियों को एक सदन के अस्तित्व बहुमत के मनमाने नियमों पर छोड़कर लोकतंत्र की सुरक्षा नहीं रह सकती, चाहे किसी प्रकार के निर्वाचन के आधार पर उसका निर्वाचन हुआ हो और चाहे किन्हीं भी सिद्धांतों के आधार पर वह अपना कार्य करता हो।'

(२) लोकसदन द्वारा पारित विधेयकों पर पुनर्विचार—लाड सभा की उपयोगिता का सबसे प्रमुख आधार यह है कि यह लोकसदन द्वारा पारित विधेयकों पर पुनर्विचार करता है। वर्तमान समय में लोकसदन के पास कार्य भार बहुत अधिक हो गया है इस सदन के पान समय का बहुत अभाव रहता है और वादविवाद का नियंत्रित करने के लिए 'गिलोटीन' जैसी नियमों की व्यवस्था होने के कारण अनेक बार विधेयकों पर पूरा विचार नहीं हो पाता तथा विधेयकों की भाषा में अनेक प्राविधिक कमियाँ रह जाती हैं। लाड सभा में अपेक्षाकृत स्वतंत्र वादविवाद होते हैं और लॉर्ड सभा द्वारा इन विधेयकों पर पूरा विचार कर उनकी त्रुटियों को दूर किया जा सकता है। लॉर्ड सभा द्वारा किये जाने वाले इस कार्य के महत्त्व को लोकसदन भी स्वीकार करता है। आधुनिक काल में लाड सभा द्वारा किये गये १,४०० संशोधनों में से केवल ४० को ही लोकसदन ने स्वीकार नहीं किया है। भाग और जिक्र लिखते हैं, 'इतिहास के विद्यार्थियों को यह बताने की आवश्यकता नहीं है कि कई विभिन्न अवसरों पर उच्च सदन ने राष्ट्र की इच्छा और राजनीतिक स्थिति की वास्तविकता

का विश्लेषण निम्न सदन की तुलना में ठीक-ठीक किया है और कई बार इसने देश को जल्दबाजी और कम विचार के आधार पर पारित विधेयको से बचाया है।¹

ब्रिटेन में सविधान के लचीला होने या स्विटजरलण्ड के समान लोकनिर्णय या अमरीका के समान न्यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था न होने के कारण इस प्रकार के पुनर्विचारक सदन की आवश्यकता और भी अधिक हो जाती है। आग तथा जिक ने इस नथ्य को इन शब्दों में प्रकट किया है, "क्योंकि ब्रिटेन में कानून बनाने में वसा कोई प्रतिबन्ध नहीं है, जैसा कि कठोर सविधान वाले देशों में होता है, न वहाँ स्विटजरलण्ड के समान लोकनिर्णय या अमरीका के समान न्यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था है, अतः इस आधार पर यह प्रतिपादित किया जाता है कि ब्रिटेन में अथ राज्यों की अपेक्षा एक ऐसे द्वितीय सदन की वहाँ अधिक आवश्यकता है, जिसे कि विचार-विमर्श और दोहराने की शक्ति प्राप्त हो।"²

(३) सभी वर्गों की प्रतिनिधि सत्ता और योग्यता का भण्डार—लोकसदन के सदस्य जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होते हैं, इस कारण समाज में बहुमत रखने वाले निम्न वर्गों को ही इसमें प्रतिनिधित्व मिल पाता है। लॉडसभा समाज के विभिन्न स्वार्थी और वर्गों को प्रतिनिधित्व प्रदान करती है और ब्रिटिश ससद में सभी वर्गों का प्रतिनिधित्व प्रदान कर इस एक आदर्श व्यवस्थापिका का रूप देती है।

इसके अतिरिक्त देश में अनेक ऐसे योग्य, अनुभवी और विद्वान व्यक्ति हात हैं जिनका ससद में होना देश के लिए बहुत लाभकारी होता है, किन्तु जो सकीण गुटवादिता और चुनाव के गंदे दलदल से बचना चाहते हैं। इन सदस्यों को लाड सभा में मनोनीत कर देश उनकी योग्यता से लाभान्वित हो सकता है। ब्रिटिश लाड सभा में कुछ महत्त्वपूर्ण प्रधानमंत्री, अनेक भूतपूर्व मंत्री, प्रसिद्ध याववेत्ता और उद्योगपति श्रमिक मण्डलों के ख्यातिप्राप्त नेता, समाजसेवी और ज्ञान विज्ञान तथा कला के क्षेत्र में उच्चतम स्तर पर कार्य कर चुके व्यक्ति होते हैं और इस दृष्टि से लाड सभा को 'योग्यता का भण्डार' कहा जा सकता है।

1 'No student of history needs be told that upon sundry occasions the upper house has interpreted the will of the nation or the realities of a political situation more correctly than a lower and that more than once it has saved the country from hasty and ill considered legislation

—Ogg & Zink *Modern Foreign Governments* p 200

2 'Indeed on the ground that Britain has none of the safeguards afforded by rigid constitution by referendum procedure like that of Switzerland or by judicial review like that of the United States it is sometimes contended that she beyond most other states has need of second chamber with full deliberative and revisory powers

—Ogg & Zink, *Modern Foreign Governments* p 231

(४) लोक सदन के व्यवस्थापन काय में सहायक—जनकल्याणकारी राज्य की धारणा को अपना लिये जाने के कारण लोकसदन का कानून निमाण सम्बन्धी काय बहुत अधिक बढ़ गया है और ऐसी स्थिति में अकेले लोकसदन के द्वारा यह समस्त काय नहीं किया जा सकता। लॉर्ड सभा के द्वारा लोकसदन के कायभार को कम किया जा सकता है। निजी विधेयको और बहुत अधिक महत्वपूर्ण किन्तु अविवादग्रस्त विधेयको को पहले लॉर्ड सभा में प्रस्वावित किया जा सकता है और लॉर्ड सभा में इन विधेयको पर गम्भीरता के साथ विचार किये जाने के बाद इन्हें लोकसदन में भेजा जा सकता है। इस प्रकार लोकसदन के समय और शक्ति की वृद्धि होती है। इस सम्बन्ध में लॉर्ड सभा की उपयोगिता स्वीकार करते हुए मॉर्टिन लिण्डसे ने कहा है, “लॉर्ड सभा के व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यों की समाप्ति से लोक सदन का काय बहुत अधिक (लगभग दुगुना) हो जायगा।”¹

(५) जनमत को प्रभावित करने का साधन—लोकसदन के बाद-विवाद दल गत निष्ठा से आवद्ध होते हैं और सदस्यों के सिर पर दलीय अनुशासन का चाबुक मँडराता रहता है। इस कारण लोकसदन के विवादा में उच्च स्तर का अभाव रहता है। परन्तु लॉर्ड सभा में दलीय अनुशासन और वाद विवाद पर प्रतिबन्ध की व्यवस्था न होने के कारण सावजनिक महत्त्व के नीति सम्बन्धी विषयों पर मुक्त विचार-विनिमय होता है। व्यवहार के अन्तगम भी यह देखा गया है कि लॉर्ड सभा के विवाद अधिक उच्चस्तरीय होते हैं। १९४५-५० के काल में समद की कायवाही का मूल्यांकन करते हुए ‘इकॉनोमिस्ट’ (Economist) ने लिखा था कि “सुरक्षा, औपनिवेशिक नीति और राष्ट्रमण्डल के विषयों और साधारण आर्थिक नीति पर उच्च सदन में प्रथम ससद की अपेक्षा अधिक अधिकृत रूप से और विशेष जानकारी युक्त विवाद हुआ है।” लॉर्ड सभा अपने इन उच्च स्तरीय विवादा के आधार पर जनमत को प्रभावित करने का काय सफलतापूर्वक करती है। एण्ड्रे मैथियोट (Andre Mathiot) के अनुसार ‘लॉर्ड सभा लोकमत को निर्धारित करने में महत्वपूर्ण प्रभाव रखती है।’¹

(६) ब्रिटिश जाति के स्वभाव के अनुकूल—लॉर्ड सभा इस दृष्टि से भी उपयोगी है कि वह ब्रिटिश जाति के स्वभाव के अनुकूल है। ब्रिटिश जाति स्वभाव से ही रूढ़िवादी है और अतीत से चली आ रही परम्परागत सम्प्रथा के प्रति स्नेह रखती है। स्वाभाविक रूप से सदियों से चली आ रही सस्था (लॉर्ड सभा) का अत ब्रिटिश जनता के द्वारा स्वीकार नहीं किया जा सकता। हैरीसन ने इस तथ्य को

¹ ‘The abolition of the legislative functions of the House of Lords would greatly increase indeed almost double the work of the House of Commons’
—Martin Lindsay

² The House of Lords is an important influence in moulding opinion
—Andre

इन शब्दा म व्यक्त किया है कि 'ब्रिटेन मे द्वितीय सदन कायम है क्योंकि वह सदा ही रहा है।'

लॉर्ड सभा इस दृष्टि से भी ब्रिटिश जाति के स्वभाव के अनुकूल है कि ब्रिटिश जनो मे युक्ति विरुद्ध सस्थाओं से भी काम निकाल लेने की पर्याप्त क्षमता है। जब तक किसी चीज से काम चलता रहता है, तब तक वे उसी अच्छी ही समझत हैं या काम मे कम उसके प्रति सहिष्णु बने रहते हैं।

ब्रिटिश राजनीति और व्यवस्थापन के क्षेत्र के लाड सभा की उपयोगिता बतलाते हुए डा० फाइनर ने लिखा है कि, "यह सावजनिक वाद विवाद के लिए विश्व के विशिष्टतम स्थलो मे से एक है, क्योंकि इसे विधेयक, नीति या प्रशासन पर किसी भी स्थिति मे वादविवाद करने का अधिकार है, और इसकी सदस्यता का एक बड़ा भाग ज्ञान और राजनीतिक, सामाजिक तथा व्यावसायिक अनुभवों मे अपेक्षाकृत थोड़ा है। यह जन सेवाभावी विशेषज्ञों का एक ऐसा निकाय है जो पर्याप्त बुद्धि, ज्ञान तथा पक्षपातपूर्ण राजनीति से पृथकता के साथ विभिन्न विषयों पर बोल सकते हैं, क्योंकि वे अपनी स्थिति के लिए सामाय निर्वाचन पर आश्रित नहीं होते और लोकसदन की अपेक्षा कायभार के कम दबाव के कारण उन्हें विचार विनिमय के लिए पर्याप्त समय मिलता है।"¹

लॉर्ड सभा का सुधार

(Reform of the House of Lords)

लाड सभा के सम्बन्ध मे सामाय धारणा यह है कि इंग्लण्ड जसे प्रजातन्त्र देश मे लाड सभा को समय के अनुकूल नहीं कहा जा सकता है लेकिन इसके साथ ही लाड सभा की अपनी कुछ उपयोगिताएँ हैं, इसलिए लाड सभा का अन्त कल के वजाय इसे समय के अनुकूल रूप प्रदान करने का प्रयत्न किया जाना चाहिए।

१८३२ मे प्रथम सुधार कानून पारित होने के बाद से ही लोकसदन और लॉर्ड सभा के मंत्रीपूण सम्बन्ध समाप्त हो गये और तभी से यह सोचा जान लगा कि लॉर्ड सभा मे सुधार किया जाना चाहिए। पिछले लगभग १०० वर्षों मे इन प्रश्न

1 It remains one of the most distinguished forms of public debate in the world for it has the right to discuss any phase of legislative policy and administration and as will be seen a substantial part of its membership is of exceptional distinction in intellectual and political social and business experience. These constitute a body of public spirited experts and to talk with great intelligence and knowledge and ready to do so with great intelligence and status on appeals for popular election, and with abundant time to deliberate as the lords are far less pressed with decisive business than the Commons
—Herman Fisher

पर अनेक व्यक्तियों और समितियों द्वारा विचार किया गया और उनके द्वारा अनेक सुझाव दिये गये। इस प्रकार की सुधार योजनाओं में से कुछ प्रमुख इस प्रकार हैं

(१) लॉर्ड रसेल का प्रस्ताव (१८६६)—लॉर्ड रसेल ने सुझाव दिया कि वंश परम्परागत पियर समाप्त करके उनके स्थान पर आजीवन पियरों की व्यवस्था की जानी चाहिए, लेकिन यह प्रस्ताव स्वीकृत नहीं हुआ।

(२) लॉर्ड सलिसबरी का प्रस्ताव (१८८८)—लॉर्ड सलिसबरी ने अपनी सुधार योजना संसद में प्रस्तावित करते हुए कहा कि अवांछनीय पियरों को लॉर्ड सभा में मतदान के अधिकार से वंचित कर दिया जाना चाहिए, किन्तु यह प्रयास सफल नहीं रहा।

(३) लॉर्ड लैसडाउन की योजना (१६०६)—लॉर्ड लैसडाउन ने लॉर्ड सभा के सभी सदस्यों की संख्या ३३० रखने का सुझाव दिया था, जिसमें १०० सदस्य पियरों के प्रतिनिधि, १०० व्यक्ति सम्राट द्वारा नियुक्त, १२५ सदस्य लोकसदन द्वारा प्रादेशिक आधार पर निर्वाचित एवं ५ सदस्य त्रिशपा द्वारा निर्वाचित हों। परंतु यह योजना भी स्वीकृत नहीं हुई।

(४) संसदीय अधिनियम (१६११)—यह केवल एक सुधार योजना ही नहीं रहा, वरन् व्यवहार में इसके आधार पर लॉर्ड सभा की शक्तियों को सीमित कर दिया गया। अधिनियम का अध्ययन इसी अध्याय में किया जा चुका है।

(५) ब्राइस समिति के सुझाव (१६१८)—१६११ के संसदीय अधिनियम द्वारा लॉर्ड सभा की शक्तियाँ तो सीमित कर दी गयीं, लेकिन उसकी रचना में कोई परिवर्तन नहीं किया गया, अतः लॉर्ड सभा की आलोचना की जाती रही। १६११ के संसदीय अधिनियम की प्रस्तावना में कहा गया था कि वर्तमान समय की वंश व्रमानुगत लॉर्ड सभा के स्थान पर लोकतन्त्रीय द्वितीय सदन की रचना की जानी चाहिए, पर एसा परिवर्तन तुरंत क्रियान्वित नहीं किया जा सके। अतः प्रस्तावना में निहित सिद्धांत के आधार पर योजना तैयार करने के लिए १६१७ में एक समिति नियुक्त की गई, जिसके अध्यक्ष लॉर्ड ब्राइस थे। समिति की रिपोर्ट १६१८ में प्रकाशित हुई जिसमें निम्न सुझाव दिये गये थे

(i) लॉर्ड सभा को बनाये रखा जाय, किन्तु उसकी सदस्य संख्या घटाकर ३२७ कर दी जानी चाहिए।

(ii) इस सदन के सदस्य दो प्रकार के हों—प्रथम, ८१ सदस्य पियर वर्ग के हों, जिन्हें संसद के दोनों सदन के पियरों की एक संयुक्त समिति चुने। द्वितीय, शेष २४६ सदस्यों को लोकसदन १३ प्रादेशिक क्षेत्रों में विभक्त होकर चुने, जिससे देश के प्रत्येक भौगोलिक क्षेत्र को लॉर्ड सभा में प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सके।

(iii) लॉर्ड सभा के सदस्यों का कार्यकाल १२ वर्ष हो, किन्तु इनमें से एक तिहाई सदस्य प्रति ४ वर्ष बाद अपना स्थान रिक्त कर दें।

ब्राइस समिति के सुझाव उपयोगी थे, लेकिन क्रियावित्त नहीं हो सके। अनुदार दल आरम्भ से ही इस समिति की रचना और उसके सुझावों में सहमत नहीं था और उसने इसे क्रियावित्त नहीं होने दिया।

(६) लायड जाज की योजना (१९२२)—१९२२ में लायड जाज की सरकार ने ब्राइस योजना में कुछ परिवर्तन करके लॉर्ड सभा की रचना में सुधार के लिए एक नवीन योजना प्रस्तुत की, जिसमें निम्न बातें थीं

(1) राजवंश के पियर, आध्यात्मिक पियर और विधि विशेषज्ञ पहले की भाँति लॉर्ड सभा के सदस्य बने रहे।

(ii) लॉर्ड सभा की कुल सदस्य संख्या ३५० हो और लॉर्ड सभा के शेष सदस्य ३ वर्गों के हों लॉर्ड सभा द्वारा अपने में से ही निर्वाचित सदस्य प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष पद्धति से लॉर्ड सभा के बाहर से चुने गये सदस्य और सम्राट द्वारा मनोनीत सदस्य।

(iii) निर्वाचित सदस्यों का कार्यकाल ६ वर्ष हो।

परंतु यह योजना भी सभी पक्षों द्वारा स्वीकृत न हो सकी।

(७) लॉर्ड सभामंत्री के प्रस्ताव (१९३२)—१९३२ में लॉर्ड सभामंत्री ने लॉर्ड सभा में सुधार के लिए एक विधेयक प्रस्तावित किया, जिसमें निम्नलिखित प्रावधान थे

(1) लॉर्ड सभा की कुल सदस्य संख्या ३२० हो।

(ii) १५० सदस्य पियर वर्ग द्वारा १२ वर्ष के लिए निर्वाचित हों।

(iii) १५० सदस्य लोकसदन द्वारा १२ वर्ष के लिए निर्वाचित हों।

(iv) शेष २० सदस्य राजवंश के पियर, आध्यात्मिक पियर और विधि विशेषज्ञ लॉर्डों में से हों।

परंतु यह योजना भी अन्य योजनाओं की भाँति स्वीकृत न हो सकी।

(८) संसदीय अधिनियम (१९४६)—१९४६ में पदार्क मजदूर दल की सरकार द्वारा १९४६ में एक संसदीय अधिनियम पारित कर लॉर्ड सभा की शक्तियाँ और सीमित कर दी गयीं। अब लॉर्ड सभा को साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में दो वर्ष की विलम्बकारी शक्ति के स्थान पर एक वर्ष की ही विलम्बकारी शक्ति प्रदान की गई।

(९) संसदीय सम्मेलन के सुझाव (१९४६)—१९४६ के संसदीय अधिनियम द्वारा लॉर्ड सभा की रचना में कोई सुधार नहीं किया गया था। यह सोचा गया कि सभी दलों की सहमति में लॉर्ड सभा में सुधार के लिए योजना तैयार की जाना चाहिए। अतः १९४६ में एक संसदीय सम्मेलन का आयोजन किया गया और उसके द्वारा लॉर्ड सभा में सुधार के लिए संसदीय समिति में निम्न सुझाव दिये गये

(1) वर्तमान समय की वंश परम्परागत सदस्यता का अंत कर दिया जाय।

(ii) व्यक्तिगत प्रतिष्ठा और सावजनिक सेवा के आधार पर संसदीय लाइ नियुक्त किये जायें। य संसदीय लाइ योग्यतानुसार वंश परम्परागत लाइों में से भी लिये जा सकते हैं।

(iii) संसदीय लाइों में कुछ राजवश व सदस्य और आध्यात्मिक लाइ भी सम्मिलित हो।

(iv) संसदीय लाइों को लोकसदन के सदस्या की भांति ही वेतन दिया जाय।

(v) महिलाओं को भी लाइ सभा की सदस्यता प्रदान की जाय।

(vi) वर्तमान समय के जो पियर संसदीय लाइों को श्रेणी में नहीं आ सकें, उन्हें लोकसदन के लिए मतदान का अधिकार और निर्वाचित हान का अधिकार प्रदान किया जाय।

लेकिन यह योजना भी कायरूप में परिणत नहीं हो सकी।

(१०) श्रमिक दलीय सरकार द्वारा प्रस्तावित सुधार योजना (१९६८)—
लॉड सभा में श्रमिक दल को स्थायी बहुमत प्राप्त है और लॉड सभा श्रमिक दल का निरंतर विरोध करती रही है, अतः श्रमिक दल लॉड सभा में सुधार करने के लिए विशेष उत्सुक रहा है। १९६६ में श्रमिक दल के पदारूढ होने के बाद भी ऐसी ही स्थिति उत्पन्न हुई। दक्षिण रोडेशिया के प्रधानमंत्री स्मिथ द्वारा काले अफ्रीकिया के हितों की निरंतर उपेक्षा की जा रही थी, अतः संयुक्त राष्ट्र सभ ने अपने सदस्या से रोडेशिया के विरुद्ध कठोर प्रतिबंध लागू करने के लिए कहा। सभ के प्रस्ताव की भावना के अनुसार हेरल्ड विल्सन की मजदूर दलीय सरकार ने रोडेशिया सरकार पर कठोर प्रतिबंध लागू करने का प्रस्ताव रखा। लोकसदन द्वारा प्रस्ताव पारित कर दिये जाने पर यह प्रस्ताव लॉड सभा में रखा गया किन्तु लॉड सभा ने १८ जून, १९६८ को यह प्रस्ताव रद्द कर दिया। ऐसी स्थिति में प्रधानमंत्री विल्सन ने कहा कि १८ जून, १९६८ को उनकी सरकार की हार लोकतंत्र तथा संविधान की भावना का पूर्ण उल्लंघन है और कोई सरकार इसे सहन नहीं कर सकती है।

३१ अक्टूबर, १९६८ को ब्रिटिश साम्राज्यी एलिजाबेथ द्वितीय ने संसद के संयुक्त अधिवेशन में यह घोषणा की कि मजदूर दल की सरकार लॉड सभा में महत्वपूर्ण परिवर्तन लाने के लिए उदार, अनुदार और मजदूर दल की एक संघदलीय समिति का निर्माण करेगी। इन परिवर्तनों का मुख्य लक्ष्य होगा लॉड सभा को आधुनिक संसदीय पद्धति के अनुकूल बनाना। इस दृष्टि से सदस्यता का वंश परम्परागत आधार समाप्त कर दिया जायगा और सदस्यों की संख्या घटाकर ३०० के लगभग कर दी जायगी। लेकिन इस योजना के आधार पर कोई कदम नहीं उठाया जा सका।

उपरोक्त योजनाओं में लॉड सभा के सुधार के लिए जो सुझाव दिये गये हैं, उनमें से कुछ अपेक्षाकृत कम महत्वपूर्ण सुझावों को स्वीकार किया जा चुका है।

शक्तियों के सम्बन्ध में १९११ और १९४९ के ससदीय अधिनियम द्वारा लाड सभा को लोकसदन की तुलना में गौण स्थिति प्रदान कर दी गई है और यह स्थिति बहुत कुछ सीमा तक सन्तोषजनक है। रचना की दृष्टि से इसमें सुधार के लिए दो प्रयत्न १९५८ और १९६३ में किये गये, जो इस प्रकार हैं

१९५८ का जीवनपर्यन्त पियर अधिनियम

इस अधिनियम के आधार पर प्रमुखतया तीन सुधार किये गये—(i) लाड सभा में कुछ सीमित सरया के जीवनपर्यन्त पियर (Life Peers) रखे गये, (ii) महिलाओं को भी पियर बनाया गया और (iii) लॉर्ड सभा के सदस्यों को कुछ दैनिक भत्ता दिया जाने लगा।

जीवनपर्यन्त पियर रखने का प्रमुख उद्देश्य यह था कि सरकार राष्ट्र के विभिन्न क्षेत्रों के प्रतिष्ठित और अनुभवी व्यक्तियों को 'गार्ड सभा' में स्थान दे सके। ऐसे व्यक्तियों के लाड सभा की कायवाही में निरन्तर सक्रिय रहने की भी आशा की जा सकती है। लॉर्ड सभा एक दल का गठन नहीं कर सकती, इस दृष्टि से सरकार ने यह आश्वासन दिया कि पियर बनाने के पूर्व विरोधी दल की स्वीकृति ले ली जायगी।

सन १९६३ का पियरेज एक्ट—सन् १९६२ में लॉर्ड सभा में सुधार का प्रस्ताव फिर आया जिसके फलस्वरूप सन १९६३ का पियरेज एक्ट बना। इस अधिनियम के अंतर्गत (i) पतृक लॉर्ड अपने जीवन के लिए अपना लाड पद त्याग सकते हैं, परन्तु उत्तराधिकारी को लाड पद फिर से मिल सकता है। लॉर्ड वैंजबुड वेन, लॉर्ड हैलशम और लॉर्ड होम के द्वारा इस अधिनियम के अंतर्गत ही अपनी सदस्यता का त्याग किया गया, (ii) स्काटलैण्ड के सभी पियर लाड सभा के सदस्य हो गये, (iii) आयरलैण्ड के पियर लोकसदन के लिए चुनाव लड़ सकते हैं। (iv) महिला लॉर्ड को भी ये सब अधिकार प्राप्त हो गये।

लॉर्ड सभा में सुधार के लिए कुछ व्यावहारिक सुझाव

ब्रिटेन में सामान्य भावना यही है कि 'गार्ड सभा' जैसी सत्वा को नष्ट नहीं किया जाना चाहिए, जो पुरातन महत्त्व की है और इतनी शक्तिहीन हो चुकी है कि अब कोई विशेष हानि नहीं पहुँचा सकती। लेकिन रचना की दृष्टि से लाड सभा अब भी दोषपूर्ण है और इसे वर्तमान समय की राजनीतिक प्रवृत्तियों के अनुकूल नहीं कहा जा सकता। लॉर्ड सभा में सुधार के लिए स्वयं अपने विवेक के आधार पर निम्न सुझाव दिए जा सकते हैं

(१) वर्तमान समय में वंश परम्परागत सदस्यता की जा व्यवस्था है, उसका कोई औचित्य नहीं बनलाया जा सकता अतः उसका अंत कर दिया जाना चाहिए। १९४९ के भवदलीय सम्मेलन में इस बात पर सभी दल सहमत थे।

(२) वर्तमान समय में लॉर्ड सभा की सदस्य संख्या १,००० से अधिक है और इनमें बड़े आकार वाले निम्नी मदन से उचित रूप में वर्तमान का सम्पादन नियम

की आगा नही की जा सकती। लार्ड सभा एक सुमंगलित मदन के रूप में काय कर सके उसके लिए इसकी मददस्य संख्या ३०० के लगभग ही रखी जानी चाहिए।

(३) मदम्या की नियुक्ति के लिए आशिक रूप से अप्रत्यक्ष निर्वाचन और आशिक रूप से मनोनयन की पद्धति को अपनाया जाना चाहिए। लगभग १५० सदस्य लोकसदन के द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व की पद्धति के आधार पर निर्वाचित किये जान चाहिए। शेष लगभग ८५० सदस्या को सम्राट के द्वारा नियुक्त किया जाना चाहिए। ये ऐसे व्यक्ति होने चाहिए, जिन्होंने ब्रिटिश सामाजिक जीवन के विभिन्न क्षेत्रों—राजनीतिक, विधि, वाणिज्य, कला, विज्ञान साहित्य, धार्मिक संगठन, स्थानीय स्वशासन आदि—में विशेष योग्यता का परिचय दिया हो। सदस्य नियुक्त किये जाते समय इस बात का दृष्टि में रखा जाना चाहिए कि सभी वर्गों को उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाय और लार्ड सभा में किसी राजनीतिक दल को स्थायी बहुमत न हो। सम्राट द्वारा नियुक्त किये जाने वाले ये सदस्य न केवल योग्य, बरन् व्यवस्थापन तथा प्रशासन के क्षेत्र में सक्रिय रचि रखने वाले भी हान चाहिए। इन सदस्या में १० से लेकर २० प्रतिशत तक महिलाओं को भी प्रतिनिधित्व प्राप्त हाना चाहिए।

(४) लार्ड सभा के सदस्यों का भी लोकसदन के सदस्या के समान ही वतन और भक्ति प्राप्त हान चाहिए, इसमें व्यवस्थापन काय के प्रति उनकी उदासीनता दूर करने में सहायता मिलेगी।

(५) जहां तक शक्तिया का सम्बन्ध है, वतमान समय की प्रवृत्ति यही है कि द्वितीय मदन को प्रथम सदन की तुलना में कम शक्तिया ही प्राप्त होनी चाहिए। इस दृष्टि से दोनों सदना के पारस्परिक सम्बन्धा की वतमान स्थिति को बनाये रखना ही उचित कहा जा सकता है।

लार्ड सभा में सुधार के सम्बन्ध में एक बाधा यह है कि पहले ब्रिटिश राजनीति के दो प्रमुख दलों (अनुदार दल और उदार दल) में मतभेद थे और वतमान समय में ब्रिटिश राजनीति के दो प्रमुख दला (अनुदार दल और मजदूर दल) में इस सम्बन्ध में गम्भीर मतभेद है। अनुदार दल जहाँ इसकी सदस्यता के आधार को कुछ सुधारने लेकिन इसे वतमान समय की अपक्षा अधिक शक्तिया प्रदान करने के पक्ष में है, वहां मजदूर दल इसे समाप्त करने के ही पक्ष में या इसका मूल आधार ही परिवर्तित करने के पक्ष में है। अनुमान यही लगाया जा सकता है कि भविष्य में मजदूर दल को शासन शक्ति प्राप्त हान पर लार्ड सभा की रचना में महत्वपूर्ण परिवर्तन किए जायेंगे।

लोकसदन

(House of Commons)

ब्रिटिश शासन व्यवस्था के अंतगत 'संसद की प्रमुखता' (Sovereignty of the Parliament) का जो उल्लेख किया जाता है, उसका तात्पर्य लोकसदन और लार्ड सभा की प्रमुखता से नहीं, बरन केवल 'लोकसदन' की प्रमुखता से ही होता है।

वैसे तो १८वीं सदी में सर राबर्ट वाल्पोल ने कहा था कि "जब कोई मंत्री सभ से परामर्श लेता है, तो वह लोकसदन से ही परामर्श लेता है। जब सम्राट सभ को विघटित करता है, तब वह लोकसदन को ही विघटित करता है।" सर वाल्पोल के समय तो स्थिति सदिग्ध ही थी, कि तु १६११ और १६४६ के ससदीय अधिनियम के पारित होने के बाद वर्तमान समय में जो स्थिति है, उसके सम्बन्ध में न्यूमन के शब्दों में कहा जा सकता है कि 'ससद की प्रभुसत्ता लोकसदन में निवास करती है।'

लोकसदन की रचना

लोकसदन की सदस्य सरया में समय समय पर परिवर्तन होता रहा है। १६५५ में निर्वाचन क्षेत्रों में किये गये परिवर्तनों के अनुसार वर्तमान समय में यह सदस्य सरया ६३० है, जिनमें ५११ इंग्लैण्ड के, ७१ स्कॉटलैण्ड के व १२ उत्तरी आयरलैण्ड के प्रतिनिधि होते हैं। लोकसदन के ये समस्त सदस्य वयस्क मताधिकार और प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर चुने जाते हैं। पहले ब्रिटेन में २१ वर्ष की आयु प्राप्त व्यक्ति वयस्क समझा जाता था, किंतु जून १९७० में किये गये परिवर्तन के अनुसार १८ वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक नर नारी को मताधिकार प्रदान कर दिया गया है। जून १९७० में ब्रिटिश लोकसदन के जो चुनाव हुए उसमें मतदाताओं की सरया ४ करोड़ थी। ब्रिटेन में पहले कुछ बहुल सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र भी थे किन्तु १९५५ में निर्वाचन क्षेत्रों में किये गये परिवर्तन से सभी निर्वाचन क्षेत्र एकल सदस्यीय कर दिये गये हैं। लोकसदन के एक सदस्य द्वारा लगभग ७५ हजार मतदाताओं का प्रतिनिधित्व किया जाता है।

वयस्क मताधिकार की इस व्यवस्था के अंतर्गत विदेशियों, देशद्रोह तथा घोर अपराध के लिए दण्डित व्यक्तियों तथा पागल या दिवानिय प्रमाणित व्यक्तियों को मताधिकार प्राप्त नहीं है। इसके अतिरिक्त चुनाव में गर कानूनी काय करने वाले व्यक्तियों को ५ वर्ष के लिए मताधिकार से वंचित कर दिया जाता है। जून १९७० के आम चुनाव के बाद निर्मित लोकसदन में दलीय स्थिति इस प्रकार है अनुदात्त दल ३३०, मजदूर दल २८७, उदार दल ६, अन्य ७।^१

सदस्यों के लिए योग्यताएँ—लोकसदन का सदस्य निर्वाचित होने के लिए निम्न योग्यताएँ होनी आवश्यक हैं

- (१) वह ग्रेट ब्रिटेन का नागरिक हो।
- (२) उसकी आयु कम से कम २१ वर्ष अवश्य हो।
- (३) मतदाताओं की सूची में उसका नाम सम्मिलित हो।

उत्तरी आयरलैण्ड, इंग्लैण्ड तथा स्कॉटलैण्ड चर्च व पादरी, रोनेन कैथोलिक चर्च के पादरी, स्कॉटलैण्ड तथा ब्रिटेन के पियर, सरकार से ठेका ठर वाने व्यक्ति तथा राजमुकुट व आधीन पद धारण करने वाले व्यक्ति १६१० के

'लोकसदन अयोग्यता अधिनियम' के अनुसार लोकसदन के चुनाव में उम्मीदवार नहीं हो सकते हैं। इसी प्रकार शरिफ तथा कुलीन जन भी लौरमदन का चुनाव नहीं लड़ सकते हैं।

ब्रिटन में भारत के ही समान कोई भी उम्मीदवार किसी भी चुनाव क्षेत्र में चुनाव लड़ सकता है। उसके लिए आवश्यक नहीं है कि वह उसी निर्वाचन क्षेत्र का निवासी हो, जिससे वह चुनाव लड़ रहा है। इस सम्बन्ध में आधारभूत विचार यह है कि लोकसदन के सदस्य किसी निर्वाचन क्षेत्र विशेष के ही नहीं, वरन् सम्पूर्ण राष्ट्र के प्रतिनिधि होते हैं।

लोकसदन के सदस्यों के वेतन भत्ते और विशेषाधिकार—लोकसदन के सदस्यों का वेतन २,००० पौण्ड वार्षिक होता है और उन्हें १,२५० पौण्ड वार्षिक अथर्व व्यय के लिए भत्ता मिलता है। उन्हें बिना किराये के रेल यात्रा की सुविधा भी प्राप्त है। पर ब्रिटिश लोकसदन के सदस्यों को अमरीकी कांग्रेस के सदस्यों के समान दफ्तर या क्लब आदि की सुविधा प्राप्त नहीं है। इसके अतिरिक्त लोकसदन के सदस्यों को निम्न विशेषाधिकार प्राप्त हैं

(१) सदस्यों को सदन में भाषण की पूर्ण स्वतंत्रता प्राप्त है और उनके द्वारा सदन में कही गई किसी भी बात के लिए उनके विरुद्ध कोई कायवाही नहीं की जा सकती।

(२) सदन के अधिवेशन से ४० दिन पूर्व और ४० दिन बाद तक उन्हें किसी भी दीवानी मुद्दे में गिरफ्तार नहीं किया जा सकता।

(३) लोकसदन के सदस्यों को सामूहिक रूप से ब्रिटिश सम्राट के पास पहुंचा का अधिकार है अर्थात् स्पीकर के माध्यम से वे अपनी बात सम्राट तक पहुंचा सकते हैं।

(४) लोकसदन के सदस्यों को अपनी कायवाही पर नियंत्रण का अधिकार है यदि सदन चाहे, तो अपनी गुप्त कायवाही भी चला सकता है।

(५) यदि कोई व्यक्ति सदन के विशेषाधिकारों का उल्लंघन करता है तो सदन स्वयं उसे दण्डित कर सकता है।

(६) सदन किसी सदस्य की अयोग्यताओं के विषय में निर्णय दे सकता है और इस आधार पर चुनाव रद्द कर सकता है।

कायकाल—लोकसदन का कायकाल ५ वर्ष है, किन्तु आवश्यकतानुसार इस कायकाल में वृद्धि की जा सकती है जैसा कि प्रथम व द्वितीय विश्वयुद्ध के काल में किया गया। प्रधानमंत्री की सिफारिश पर सम्राट के द्वारा लोकसदन को पांच वर्ष की अवधि व्यतीत होने के पूर्व भी विघटित किया जा सकता है।

लोकसदन के पदाधिकारी

लोकसदन का सबसे प्रमुख अधिकारी अध्यक्ष होता है, जिसे तब तक संसद के निर्माण के बाद लोकसदन के सदस्यों द्वारा निर्वाचित किया जाता है। अन्य सदस्यों

अधिकारिया मे साधन समिति' (Committee of the Ways and Means) का अध्यक्ष और उपाध्यक्ष प्रमुग होत हैं, जिनका चुनाव भी लोकसदन के सदस्य द्वारा ही किया जाता है। अध्यक्ष की अनुपस्थिति में 'साधन समिति' का अध्यक्ष और उसकी भी अनुपस्थिति में साधन समिति का उपाध्यक्ष सदन की अध्यक्षता करता है। अमसदीय स्थायी अधिकारिया में सदन का निपिक, सारजेण्ट एट आम्स तथा चपलेन प्रमुग हात हैं। उनका मदन का सारा रिवाज रगता है और सारजेण्ट लोक सदन के अध्यक्ष को शांति और व्यवस्था बनाय रगन में महायता देता है।

सदन का अधिवेशन—लोकमदन का अधिवेशन लॉड सभा के साथ ही प्रारम्भ होता है। ग्रेट ब्रिटेन में यह परम्परा है कि वष में एक अधिवेशन अवश्य ही बुलाया जाय आवश्यकतानुसार अधिक अधिवेशन बुलाय जा सकत हैं। सदा की वठकें सप्ताह के प्रथम चार दिन सोमवार से गुरुवार तक पीने तीन बजे दोपहर के बाद आरम्भ होती है। गुरुवार निजी प्रस्तावा और याचिकाओं के लिए सुरक्षित होता है और इस दिन दोपहर के पूर्व ११ बजे सदन की वठक होती है। सप्ताह के प्रथम चार दिन दोपहर से पूर्व का समय समितियों के काय के लिए रखा जाता है। गणपूर्ति के लिए मदन में ४० सदस्य हान चाहिए।

लोकसदन का अध्यक्ष (Speaker)

इंग्लैण्ड में लोकमदन के अध्यक्ष को 'स्पीकर' कहा जाता है। प्रारम्भ में अध्यक्ष द्वारा लोकमदन के विचार सत्राट के सम्मुख प्रस्तुत करने का काय किया जाता था, इसी से इसका नाम 'स्पीकर' हो गया। लेकिन राजतंत्र के स्थान पर लोकतंत्र की स्थापना के बाद से अध्यक्ष पद पर आसीन यह पदाधिकारी बहुत ही कम बोलता है। ब्रिटेन में स्पीकर पद का ऐतिहासिक महत्त्व है, क्योंकि यह १३६६ में चला आ रहा है जबकि थामस हगरफोड ब्रिटेन के प्रथम स्पीकर बने थे।

अध्यक्ष को ५ हजार पीण्ड वार्षिक वेतन व निवास के लिए बस्टमिनिस्टर भवन मिलता है। पद निवृत्त होने पर उसे ४ हजार पीण्ड वार्षिक पेशन मिलती है और उसे पियर पद प्रदान किया जाता है। १९१९ के लन्दन गजट द्वारा की गई व्यवस्था ने अनुसार उसका पद 'लाड प्रेसीडेण्ट' के बाद जाता है।

अध्यक्ष का चुनाव—लोकसदन के अध्यक्ष पद का सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण लक्षण उसकी निदलीयता और निष्पक्षता है और इसी कारण उसका चुनाव प्रायः सब सम्मति से होता है। एक बार अध्यक्ष पद पर काय कर चुकने के बाद यह व्यक्ति जब तक चाहे, तब तक पुनर्निर्वाचित हो सकता है। इस सम्बन्ध में यह भी परम्परा है कि महानिर्वाचन के अवसर पर अध्यक्ष को उसके निर्वाचन क्षेत्र में निर्विरोध ही लोकसदन का सदस्य निर्वाचित किया जाता है। किसी नवीन सन्स्य को अध्यक्ष पद पर निर्वाचित करने का ढग यह है कि प्रधानमन्त्री व विरोधी दल का नेता

परस्पर विचार करके, किसी ऐसे व्यक्ति को अध्यक्ष पद के लिए सटा करते हैं, जो बहुमत दल और विराधी पक्ष दोनों को ही माय हो। सामान्यतया ऐसे व्यक्ति का नाम निश्चित किया जाता है जो अत्यंत बुद्धिमान तथा कुशल हो और जिसे सदन के सभी पक्षों की सद्भावना और सम्मान प्राप्त हो। इस प्रकार जब अनौपचारिक रूप से किसी व्यक्ति के विषय में निश्चय कर लिया जाता है, तो सदन में बहुमत दल के एक साधारण सदस्य द्वारा उसका नाम अध्यक्ष पद के लिए प्रस्तावित किया जाता है और प्रतिपक्ष का एक साधारण सदस्य ही उसका अनुमोदन करता है। साधारण सदस्य द्वारा अध्यक्ष पद के लिए नाम का प्रस्ताव व अनुमोदन का कारण बतलाते हुए मुनरो ने लिखा है— साधारण सदस्या द्वारा प्रस्ताव व अनुमोदन केवल यह बतलाने के लिए किये जाते हैं कि चयन मंत्रियों द्वारा न होकर पूरे सदन का हुआ है।¹ इसके बाद अध्यक्ष पद पर निर्वाचित व्यक्ति के लिए सम्राट की महमति प्राप्त की जाती है। यह सहमति अब मात्र औपचारिकता ही है, क्योंकि सम्राट के द्वारा अन्तिम बार अपनी सहमति १६८७ में एडवर्ड सेमयर के सम्बन्ध में व्यक्त की गई थी। उससे बाद सम्राट के द्वारा कभी भी इस सम्बन्ध में महमति व्यक्त नहीं की गई।

अध्यक्ष की शक्तियाँ और काय

इंग्लैण्ड की राजनीतिक व्यवस्था में लोकसदन के अध्यक्ष का पद बहुत अधिक सम्मान तथा शक्ति का प्रतीक है। लोकसदन के अध्यक्ष की शक्तियों और कार्यों की विवेचना निम्न रूपों में की जा सकती है।

(१) लोकसदन का सभापतित्व—अध्यक्ष लोकसदन के अधिवेशनों का सभापतित्व करता है और सभापति के रूप में सदन की समस्त कायवाही का संचालन करता है। वह इस बात का निणय करता है कि सदन के विचाराय कौन से प्रस्ताव रखे जाय। सशोधना को भी वही छाटता और स्वीकार करता है। जब किसी विषय पर मत लिये जाते हैं तो वही उसके परिणाम की घोषणा करता है। लोक सदन की प्रत्येक बैठक के प्रारम्भ में वह यह देखता है कि गणपूर्ति अर्थात् आवश्यक संख्या में सदस्य उपस्थित हैं अथवा नहीं।

(२) वादविवाद का संचालन—सदन में वादविवाद का संचालन अध्यक्ष के द्वारा ही किया जाता है। क्योंकि वर्तमान समय में लोकसदन का कार्य भार बहुत बढ़ गया है और सदन के पास समय कम रहता है इसलिए अध्यक्ष की यह शक्ति बहुत महत्वपूर्ण हो गई है। यद्यपि वादविवाद के सम्बन्ध में सदन की कुछ निश्चित परम्पराएँ हैं, किन्तु इस सम्बन्ध में अन्तिम निणय अध्यक्ष ही करता है कि वादविवा-

¹ The nominations then are made and recommended by the private members in order to perpetuate the fiction that the choice is the whole house and not that of the ministers' —M

मे किन सदस्यो द्वारा भाग लिया जाय। मन्त्रिमण्डल की ओर से किसी मन्त्र के बोल चुकने के बाद अध्यक्ष विरोधी दल के मुख्य प्रवक्ता को बोलने के लिए आमन्त्रित करता है। यद्यपि दल के मंचेतक या नेता वक्ताओं की सूची पहले ही तयार कर लेने है जिसे अध्यक्ष स्वीकार कर लेता है, फिर भी वह इस बात का ध्यान रखता है कि स्वतंत्र प्रकृति के सदस्या, उच्चकोटि के वक्ताओं और अल्पमत वग के सदस्या को अपनी बात कहने का पूरा अवसर मिले। इस सम्बन्ध में वह 'याय और निष्पक्षता के साथ आचरण करत हुए सदन के वादविवाद के श्रेष्ठ स्तर को बनाये रखने का प्रयत्न करता है।

(३) वादविवाद को सीमित करना—सदन के समय का अधिकाधिक श्रेष्ठ उपयोग करने की दृष्टि से अध्यक्ष को वादविवाद सीमित करने का अधिकार भी प्राप्त होता है। यदि वह ऐसा समझे कि किसी विषय पर पर्याप्त वादविवाद हो चुका है, तो वह उस विषय पर वादविवाद समाप्त करने की आज्ञा दे सकता है। अध्यक्ष को इस सम्बन्ध में 'कंगारू समापन' (kangaroo closure) का महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त है, जिसका तात्पर्य यह है कि अध्यक्ष सम्पूर्ण सदन की समिति के अध्यक्ष के साथ मिलकर समस्त विधेयक और उस पर प्रस्तावित सभी मसौदों के बजाय विधेयक के महत्वपूर्ण अंशों और मसौदों को ही वादविवाद के लिए चुन सकता है। सदन के कार्य को तीव्र गति से चलाने की दृष्टि से यह व्यवस्था की गई है।

(४) सदन में व्यवस्था और अनुशासन बनाये रखना—सदन के सभापति के रूप में उसका एक महत्वपूर्ण कार्य सदन में व्यवस्था और अनुशासन बनाने रखना है। उसके पास न घण्टी होती है और न मुगरी (gavel) किन्तु व्यवस्था स्थापित करने में उसे कोई कठिनाई नहीं होती। अशांत सदन में यदि अध्यक्ष खड़ा हो जाय, तो पूरा शांति छा जाती है, क्योंकि परम्परा के अनुसार जब अध्यक्ष खड़ा हो, तो कोई अन्य सदस्य खड़ा नहीं रह सकता। डिजरायली के शब्दों में, "अध्यक्ष को घोषणा की खडखडाहट ही गडबड को शांत करने के लिए पर्याप्त होती है।"¹ अध्यक्ष किसी सदस्य का नाम लेकर सदन का ध्यान इस ओर आकर्षित कर सकता है कि वह सदस्य अनुशासनहीनता का आचरण कर रहा है। अध्यक्ष द्वारा ऐसा किये जाने पर सदन निश्चय करता है कि सम्बंधित सदस्य के विरुद्ध क्या कार्यवाही की जाय। अध्यक्ष स्वयं भी किसी सदस्य को कुछ दिना तक के लिए सदन से निलम्बित कर सकता है। यदि कोई सदस्य अध्यक्ष की आज्ञानुसार सदन न छोड़े, तो वह सम्पूर्ण सदन के सामने बाहर निकलना संभव है। सदन में अत्यधिक अनुशासनहीनता होने पर वह सदन की कार्यवाही को निलम्बित कर सकता है लेकिन सामान्यतया ऐसा

¹ Even the rustle of the Speaker's robe was enough to check an incipient riot
—Disraeli

अवसर नहीं आते हैं। यदि कोई सदस्य सदन में असमदीय भाषा का प्रयोग करे, तो वह उससे शब्द वापस लेने के लिए कह सकता है।

(५) नियमों की व्याख्या—अध्यक्ष वादविवाद तथा सुव्यवस्था के नियमों की व्याख्या करता तथा उन्हें लागू करता है। यदि कोई सदस्य 'व्यवस्था का प्रश्न (point of order) उपस्थित करता है तो अध्यक्ष को अपना निर्णय देना होता है। किन्हीं विषयों के सम्बन्ध में एक अध्यक्ष द्वारा दी गई व्यवस्थाएँ हमारे अध्यक्षों के लिए परम्पराएँ बन जाती हैं और उन्हें भी वे भाग्य होती हैं। अध्यक्ष ही 'नियम प्रस्ताव' को नियमित या अनियमित घोषित करता है। सदन के नियमों के बारे में अध्यक्ष की व्याख्या अंतिम होती है। इसी आधार पर 'नियमों' को चुटकी लेते हुए कहा था कि, 'स्पीकर भी पोप की तरह कोई 'नियमों' को चुटकी ले सकता है।'

(६) वित्त विधेयक को प्रमाणीकृत (certify) करने का अधिकार—'वित्त विधेयक' के संसदीय अधिनियम के अनुसार लोकसदन के अध्यक्ष को यह अधिकार प्राप्त है कि यदि किसी विधेयक पर यह विवाद खड़ा हो जाय कि वह 'वित्त विधेयक' अथवा नहीं, तो इस विषय पर लोकसदन के अध्यक्ष का निर्णय अंतिम होता है, जिसे अध्यक्ष 'वित्त विधेयक' प्रमाणीकृत कर सकता है। १९४६ के संसदीय अधिनियम के अनुसार यदि कोई विधेयक 'वित्त विधेयक' के अन्वये अधिवेशनों में पारित कर दे और वह लोकसभा के अध्यक्ष द्वारा प्रस्तावित हो, तो अध्यक्ष इस सम्बन्ध में सिफारिश कर सकता है कि 'वित्त विधेयक' के कारण मौलिक विधेयक में कौन से परिवर्तन आवश्यक हैं, जो लोकसभा के हित की दृष्टि से ही अपनी इस शक्ति का प्रयोग करेगी।

तथा १९३८ म फिट्जराय व निर्वाचन म विराध हुआ था । १९५० और १९६६ म भी चुनाव मे विरोध हुआ था । अध्यक्ष का निर्वाचन चाहे निर्विरोध हो या विरोध के आधार पर, निर्वाचित हा जान पर जीवनपयत वह अपने आपको दलीय राजनीति स नितान्त पृथक् और तटस्थ रखता है ।

निर्वाचित हो जाने पर वह अपन राजनीतिक दल स सम्बन्ध विच्छेद कर लेता है और अपने सभी कष्टसाध्य क्तव्या को एक निष्पक्ष 'यायाघोष की भाँति सम्पादित करता है । उसकी निष्पक्षता का वणन करते हुए आग और जिन् न तिखा है कि "वह सभा के अन्दर ही नहीं, अपितु बाहर भी दलबन्दी की छाया से अलग रहता है । साधजनिक रूप से वह दलगत प्रश्नों पर अपना विचार व्यक्त नहीं करता, वह अपने दल की सभा में कभी नहीं जाता और दल के पतो से कोई सम्पर्क नहीं रखता । वह राजनीतिक बलबो में कभी कदम नहीं रखता । यहाँ तक कि वह अपने पुनर्निर्वाचन के लिए भी अभिमान नहीं करता ।"¹ मुनरो क शब्दा मे "जहा तक मनुष्य के लिए सम्भव है वह अपने सभी कार्यों मे पूणत निष्पक्ष और दलबन्दी से परे होता है ।"² १९४५ म बिलपटन ब्राउन न अध्यक्ष के रूप म अपन सम्बन्ध मे कहा भी था कि 'अध्यक्ष के रूप मे म न तो सरकार का आदमी हूँ और न विरोधी दल का । म तो लोकसदन का आदमी हूँ और उससे बढकर म पीछे बठने वालो का आदमी हूँ ।"³

अध्यक्ष पद की इस निदलीयता क कारण ही अध्यक्ष का पद महान प्रतिष्ठा और गौरव का पद समझा जाता है और सदन के सभी पक्ष उसका पूण सम्मान करते हैं । फाइनर लिखता है कि "विद्युले १५० वर्षों का यही प्रयत्न रहा है कि अध्यक्ष को लोकसदन के नियम और विधियो का मूर्तिमान रूप बनाया जाय और उसमें रचमात्र भी दलबन्दी नही रहने दी जाय ।"⁴ इस दृष्टि स ब्रिटिश लोकसदन के अध्यक्ष की स्थिति अमरीका की प्रतिनिधि सभा क अध्यक्ष से नितान्त भिन्न है,

¹ Ogg and Zink. *Modern Foreign Governments* p 250

He is absolutely non-partisan in all his actions as it is possible for any human being to be'
—Munro

² As Speaker I am not the Government's man nor the opposition's man I am the House of Commons' man and I believe above all the back benchers' man'—(Quoted from N Hill and Others *The Background of European Governments* p 12)

⁴ 'The endeavour of the last 150 years have been to make the Speaker the objective embodiment of the rules and laws of the commons purging from him the last milligram of partisanship
—Finer, *The Major Governments of Modern Europe* p 105

लोकसदन के अध्यक्ष की अमरीकी प्रतिनिधि सभा क अध्यक्ष से तुलना अमरीकी सविधान के प्रतिनिधि सभा अध्याय के अन्तगत की गई है ।

क्योकि प्रतिनिधि मभा का अध्यक्ष बहुमत दल द्वारा निर्वाचित व्यक्ति होता है और वह अपने कतव्या का निवहन दलीय आधार पर ही करता है ।

दलीय सचेतक (The Party Whips)

‘संसदीय पद्धति की प्रभावदायकता लोकसदन के अध्यक्ष के समान ही दलीय सचेतका पर भी निभर करती है’ जो अपने-अपने दल के सदस्यों को अनुशासन में बनाये रखते हैं । ‘द्विप’ शब्द का सम्बन्ध शिकार से है और इस शब्द का प्रयोग ‘कुत्तों के प्रबन्धक’ के लिए किया जाता है जो कोड़ा के द्वारा शिकारी कुत्ता को सही माग पर रखते हैं । दलीय सचेतक अपने-अपने दल के सदस्यों को अनुशासन और नियन्त्रण में रखते हैं । सत्तारूढ दल का मुख्य सचेतक संसदीय सचिव होता है और उम्मेद राजकीय से वेतन मिलता है । अल्प सचेतका को कोई वेतन नही मिलता । सत्तारूढ दल का मुख्य सचेतक प्रधानमंत्री के निकट सम्पर्क में रहता है और उसके द्वारा किये जाने वाले महत्त्वपूर्ण काम की दृष्टि से उसे केर (W M Kerr) का नाम । सं ‘प्रधानमंत्री की बाह आँख और कान’ कहा जा सकता है ।

सचेतकों के मुख्य कार्य—(१) वे सदन में गणपूर्ति (Quorum) अर्थात् आवश्यक संख्या में उपस्थिति बनाये रखने का कार्य करते हैं । (२) उनके द्वारा अपने दल के सदस्यों को उनकी उपस्थिति के सम्बन्ध में आवश्यक आदेश जारी किये जाते हैं । विचारणीय प्रश्नों के महत्त्व के अनुसार इन आदेशों पर एक, दो या तीन रेखाएँ अंकित होती हैं । तीन रेखाओं वाले आदेश का अर्थ होता है कि सदन में उनकी उपस्थिति अनिवार्य है, (३) वे सदस्यों को यह भी सूचित करते हैं कि उन्हें किस प्रकार मत देना है (४) वे मंत्रियों तथा दलीय सचेतकों के बीच सम्पर्क स्थापित रखते हैं तथा मंत्रियों को दलीय सदस्यों की भावनाओं से सूचित रखते हुए दल में जाकस्मिक विस्फोट होने से बचाते हैं, (५) वे वादविवाद को सु-यवस्थित करने का प्रयत्न करते हैं और अध्यक्ष को सूचित करते हैं कि उनके दल की ओर से कि-हू धारण के लिए आमन्त्रित किया जाय (६) दोनों प्रमुख दलों के सचेतक मिलकर सदन की कार्यवाही के सम्बन्ध में योजना बनाते हैं, जिससे कि सीमित समय का अधिकाधिक श्रेष्ठ उपयोग किया जा सके ।

लोकसदन की शक्तियाँ

ब्रिटेन में ‘संसद की प्रभुसत्ता’ की बात कही जाती है और वर्तमान समय में ‘संसद की प्रभुसत्ता’ से आशय लोकसदन की प्रभुसत्ता से ही है । लोकसदन का अधिकार और शक्तियाँ का उल्लेख निम्न रूपों में किया जा सकता है

¹ G M Carter & Others *op cit* p 113

W M Kerr *Foreign Governments and their Background* p 74

(१) विधायी शक्तियाँ—ब्रिटिश संसद में दो सदन हैं लोकसदन और लाड सभा। संसद की प्रभुसत्ता की धारणा के अनुसार ब्रिटिश संसद किसी भी गानु का निर्माण कर सकती है, उस रद्द कर सकती या सशोधित कर सकती है। १९११ के पूर्व तब तो संसद के दोनों सदनों (लॉड सभा और लोकसदन) को समान शक्तियाँ प्राप्त थी, किन्तु १९११ और १९४६ के समदीय अधिनियम पारित होने के पश्चात् अब इस सम्बन्ध में अन्तिम शक्ति लोकसदन को ही प्राप्त है। लोकसदन द्वारा जब किसी विधेयक को पारित कर लाड सभा के पास भेजा जाता है और लाड सभा उस अस्वीकार कर देती है तो लोकसदन द्वारा यह विधेयक दुबारा पारित किया जा सकता है और यदि दूसरे वाचन की तिथि तथा दूसरी बार विधेयक के तीसरे वाचन की तिथि में एक वर्ष का समय हो चुका है, तो लॉड सभा द्वारा पारित किए जाने के बिना ही इसे दोनों सदनों द्वारा पारित समझा जाता है। इस तरह लाड सभा किसी विधेयक का केवल एक वर्ष के लिए रोक सकती है और अन्तिम शक्ति लोकसदन के ही पास है।

(२) वित्तीय शक्तियाँ—वित्तीय क्षेत्र में लोकसदन की स्थिति और भी सुदृढ़ है। १९११ के समदीय अधिनियम में वित्त विधेयक की परिभाषा की गई है और लोकसदन का अध्यक्ष जिसे वित्त विधेयक प्रमाणित कर, वही वित्त विधेयक समझा जायगा। वित्त विधेयक लोकसदन में ही प्रस्तावित किया जा सकता है, लॉड सभा में नहीं। लोकसदन द्वारा पारित किये जाने के बाद लाड सभा द्वारा एक माह की अवधि तक वित्त विधेयक पर विचार करने का कार्य किया जा सकता है। एक माह की अवधि बीत चुकने के बाद वित्त विधेयक या बजट दोनों सदनों द्वारा उसी रूप में पारित समझा जायगा, जिस रूप में लोकसदन ने उस पारित किया था, चाहे लाड सभा उस अस्वीकार करे या उसमें कोई सशोधन प्रस्तावित करे। इस प्रकार वित्तीय क्षेत्र में लाड सभा की स्थिति बहुत अधिक निर्बल है और लोकसदन को इस सम्बन्ध में पूर्ण नियन्त्रण प्राप्त है।

(३) कायपालिका शक्तियाँ—इंग्लैण्ड में संसदात्मक प्रजातन्त्र है और ब्रिटिश कायपालिका पर पूर्ण नियन्त्रण लोकसदन का ही है, लाड सभा का नहीं। कायपालिका अर्थात् मंत्रिमण्डल लोकसदन के प्रति पूर्ण रूप में उत्तरदायी होता है। लोकसदन के सदस्य मंत्रियों से प्रश्न तथा पूरक प्रश्न पूछ सकते हैं। वे उनका विरुद्ध काम रोकने प्रस्ताव तथा निंदा प्रस्ताव पारित कर सकते हैं और इन सबके अतिरिक्त अविश्वास प्रस्ताव पारित कर मंत्रिमण्डल का पदच्युत किया जा सकता है। लाड सभा के सदस्य मंत्रिमण्डल से प्रश्न तथा पूरक प्रश्न तो पूछ सकते हैं, किन्तु अविश्वास प्रस्ताव पारित कर मंत्रिमण्डल को पदच्युत नहीं कर सकते। यह कार्य केवल लोकसदन के द्वारा ही किया जा सकता है।

लोकसदन की स्थिति का मूल्यांकन और उसके वास्तविक कार्य

संघातितक दृष्टि से ब्रिटेन में 'संसद की प्रभुसत्ता' है किन्तु जहाँ तक १६

आवश्यक समयन न दिय जाने पर प्रधानमंत्री द्वारा लोकसदन को विघटित करवाया जा सकता है। केबिनेट पर यदि कोई नियंत्रण है तो वह लोकसदन का नहीं, वरन् जसा कि काटर लिखतह दलीय नेताओं पर अंतिम नियंत्रण लोकसदन में पराजय का नहीं, वरन इस भय का होता है कि उनके द्वारा अपनाई गई नीतियों से दल में फूट पड़ जायगी और अगले चुनाव में उन्हें पराजित होना पडगा।¹

वर्तमान समय में लोकसदन की व्यवस्थापन वित्त और प्रशासनिक नीति के निर्माण में अन्तिम स्थिति प्राप्त नहीं है, इससे यह निष्कर्ष नहीं निकाला जाना चाहिए कि शासन व्यवस्था के समस्त चक्र में लोकसदन महत्वपूर्ण भूमिका अदा नहीं करता। आज की स्थिति में, लोकसदन द्वारा किये जान वाले महत्वपूर्ण कार्यों का अध्ययन निम्न रूपा में किया जा सकता है

(१) शासन को मर्यादित रखकर लोकतंत्र की रक्षा—व्यवस्थान, वित्त और प्रशासन सभी क्षेत्रों में केबिनेट की स्थिति सर्वापरि है, लेकिन लोकसदन के द्वारा अपनी आलोचना के आधार पर शासन को मर्यादित रखने का कार्य किया जाता है। लोकसदन में की गई आलोचना सरकार को पदच्युत नहीं कर सकती, लेकिन इसका अपना महत्त्व है। शासन की आलोचना करते हुए विरोधी दल जनता को सम्बोधित करता है और सरकार को लाकमत के प्रति जागरूक करता है। कुछ निश्चित सीमाओं के अन्तर्गत रहते हुए शासक दल के सदस्यों द्वारा भी सरकार का ध्यान उसकी त्रुटियों के प्रति आकर्षित किया जा सकता है।

लोकसदन के द्वारा शासन को मर्यादित रखने के लिए प्रश्न पूछने, निंदा प्रस्ताव और आलोचना प्रस्ताव का आश्रय लिया जाता है। प्रश्न शासक का नाक त्त के प्रति जागरूक बनाने का महत्वपूर्ण साधन है और इसके आधार पर सरकार तथा लोकसेवकों दोनों पर प्रभावशाली नियंत्रण रखा जा सकता है। लास्की के ग्रन्थ में "प्रश्न पूछने की प्रक्रिया के महत्वपूर्ण परिणाम होते हैं। इससे मंत्रियों और विभागों के कार्यों को प्रकाश में लाया जाता है। प्रश्नों के कारण मंत्री और प्रशासकीय कर्मचारी चौकने रहते हैं और उन्हें ज्ञान रहता है कि उनके प्रत्येक कार्य पर विरोधी दल की आँखें लगी हैं और सवसाधारण उनकी कार्यक्षमता तथा ईमानदारी की परीक्षा कर रहा है।"

¹ The ultimate check on party leaders is not the fear of a defeat in the House of Commons but the fear that the policies they favour will split their party or that these policies will loose them the next election —G M Carter and Others *The Government of Great Britain* p 120

² "The process of questioning has important results. It brings the work of the departments of state into public view. It makes them realize that they are functioning under a close public scrutiny which will continuously test their efficiency and honesty

—H J Laski, *Parliamentary Government in England* p 151

(३) कंगारू समापन (Kangaroo Closure)—आस्ट्रेलिया में एक पशु कंगारू होता है जो चलन में वजाय एक स्थान से दूसरे स्थान पर छलांग लगाता रहता है, उसी के नाम पर इस प्रक्रिया का नाम 'कंगारू समापन' रखा गया है। इस प्रक्रिया का प्रयोग किसी विधेयक पर प्रस्तावित किये गये सशोधन का निवृत्त करने के लिए किया जाता है। जब किसी विधेयक पर इतने अधिक सशोधन प्रस्तावित किये जाते हैं कि सदन के लिए इन सभी सशोधन पर विचार करना सम्भव नहीं होता, तो सदन का अध्यक्ष सम्पूर्ण सदन की ममिति के चेररमन के साथ मिलकर कुछ महत्त्वपूर्ण सशोधन को विवाद के लिए चुन लेता है और शेष को छोड़ देता है। केवल इन छोड़े हुए महत्त्वपूर्ण सशोधन पर ही विचार किया जाता है। इस तरह कंगारू की भांति विधेयक के सशोधनो पर छलांग लगाने का जो काय किया जाता है उसे 'कंगारू समापन' कहते हैं।

इंग्लैण्ड की समिति प्रणाली

वर्तमान समय में कानून निर्माण का काय बहुत अधिक बढ़ गया है और इसके साथ ही यह काय बहुत अधिक जटिल हो गया है। ऐसी स्थिति में सदन के साधारण बुद्धि वाले सदस्यों से इस ज्ञान की आशा नहीं की जा सकती कि उनके द्वारा अपने सीमित समय में सभी विषयों पर उचित प्रकार के कानूनों का निर्माण किया जा सके। कानून निर्माण के काय में वृद्धि और काय की जटिलता को इस दोहरी कठिनाई का दूर करने के लिए सभी देशों में 'समिति प्रणाली (Committee System)' का अपनाया जाता है। विधेयकों पर विस्तृत और पूर्ण वादविवाद का काय समितियों द्वारा कर लिया जाता है, जिसमें सदन का बहुमूल्य समय बच जाता है और विचाराधीन विधेयकों पर बहुत अधिक अच्छे प्रकार से विचार करने का काय सम्पन्न हो जाता है।

वर्तमान समय में तो विश्व के सभी देशों द्वारा समिति प्रणाली को अपना लिया गया है लेकिन इस प्रणाली का प्रादुर्भाव इंग्लैण्ड में ही हुआ। इसका उत्पन्न रानी एलिजाबेथ प्रथम के समय में हुआ जब विधेयकों पर अच्छे प्रकार से विचार करने के लिए उन्हें प्रथम समितियों के सुपुद किया जाता था। समिति प्रणाली को समर्थित और व्यवस्थित रूप १८८२ में प्रदान किया गया। वर्तमान समय में लोक कल्याणकारी राज्य की धारणा को अपनाने से राज्य के काय बढ़ जान के कारण समिति प्रणाली का महत्त्व और भी बढ़ गया है।

समितियों का काय

वर्तमान समय में व्यवस्थापन के क्षेत्र में समितियों के द्वारा बहुत अधिक महत्त्वपूर्ण इकाई के रूप में काय किया जाता है इस कारण कुछ क्षेत्रों द्वारा सशोधन की धारणा को अपना लिया गया है कि वास्तविक व्यवस्थापन समितियाँ ही करती हैं या इस क्षेत्र में समितियाँ का काय मुख्य व सदन का काय गौण है। लेकिन वर्तमान

स्थिति एभी नहीं है। इंग्लैण्ड म विधेयक के आधारभूत सिद्धांत निश्चित करन का काय सदन के द्वारा ही किया जाता है और समितियाँ तो केवल विधेयक के प्राहूप म आवश्यक मुधार करने का ही काय करती हैं। ममिति यदि विधेयक के मूल रूप स सहमत नहीं है, तो भी उसके द्वारा विधेयक के जीवन का अंत नहीं किया जा सकता। वे अपनी सिफारिशा के साथ विधेयक वापस सदन म भेजेने के लिए बाध्य होनी हैं। समिति द्वारा की गयी सिफारिशो के सम्बन्ध म भी अन्तिम निणय मदन के ही द्वारा किया जाता है। सदन इन सिफारिशा पर विचार कर उह स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है। इस प्रकार व्यवस्थापन काय म समितिया की स्थिति सदन के प्रति आधीनता की ही है। इम प्रकार समितिया का काय विधेयक के सम्बन्ध म परामश देना ही है निणय करना नहीं। डॉ० हरमन फाइनर ने इम सम्बन्ध मे कहा है कि 'अपनी स्थिति और काय की दृष्टि से समितिया की स्थिति सम्पूर्ण सदन के प्रति आधीनता की है। उनकी शक्ति इतनी नहीं कि है कि विधेयको को जीवित रख सकें या उह समाप्त कर सकें। उनकी स्थिति सहायक परिचरिकाआ जसो ही है जो विधेयक के सशोधना की सफाई करती हैं।'¹

समितियों के प्रकार—ब्रिटिश लोकसदन म पाच प्रकार की समितिया हैं, जिनका उल्लेख निम्न प्रकार से है

(१) सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the whole House)—

जसा कि नाम म ही स्पष्ट है इस समिति म सदन के सभी सदस्य हाने हैं, किंतु यह समिति सदन से अनेक बातो म भिन्न है। प्रथमत समिति की अध्यक्षता लोकसदन का अध्यक्ष नहीं करना वरन समिति का अपना अलग अध्यक्ष होता है जो कि प्रत्येक नवीन लोकसदन के प्रारम्भ मे नये मिरे स चुना जाता है। इसका चुनाव समिति स्वय ही करती है और वह बहुमत दल का वरिष्ठ सदस्य होता है। द्वितीयत सम्पूर्ण सदन की समिति का चैयरमन स्पीकर की कुर्सी पर नहीं बठता, वरन बक के पास ही एक अय कुर्सी पर बठ जाता है। अध्यक्ष की सत्ता का प्रतीक 'मैस' (Mace) मज पर से हटाकर नीचे रख दिया जाता है। ततीयत और सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण अन्तर यह है कि जत्र सदन सम्पूर्ण मदन की समिति के रूप मे बठता है तो सदन की प्रक्रिया के नियमो को लचीला कर दिया जाता है जिसस कि सम्बन्धित विषय पर सुविधा के साथ पूण वादविवाद किया जा सके। कोइ भी सदस्य एक ही प्रदन या विषय पर एक से अधिक बार बोल सकता है, सम्पूर्ण सदन की समिति म प्रस्तावो के अनुमोदन की आवश्यकता नहीं पडती और न ही विषय पर समान प्रस्ताव को अपनाकर विवाद समाप्त किया जा सकता है। इमके अतिरिक्त जिस विषय पर बहुस वद हो चुकी

¹ Committees are utterly subordinate to the whole House in their status and role. They do not possess the power of life and death over bills. They are lowly brand maidens to help clean up amendments
—Herman Finer

है, आवश्यक समझे जान पर उस पर दुबारा पहल प्रारम्भ की जा सकती है। ऑग जीर जिक व शब्दा म 'सदन की सुलना मे समिति में कायविधि कम औपचारिक तथा कम बठोर होती है। कार्यवाही के इस सचीलेपन से महत्त्वपूर्ण और पेचीदे मामलो को सुलझाना सम्भव हो जाता है, यद्यपि काय की गति धामा हो जाती है।"

सम्पूर्ण सदन की समिति के द्वारा मुख्यतया वित्त विधेयका पर विचार किया जाता है। वित्त विधेयको व प्राय दो भाग होते हैं आय से सम्बन्धित भाग और व्यय से सम्बन्धित भाग। समिति जत्र आय से सम्बन्धित भाग पर विचार करती है तब उसे 'साधन समिति' (Committee of ways and means) कहा जाता है और जब वह व्यय से सम्बन्धित भाग पर विचार करती है, तत्र उसे पूर्ति समिति (Committee of supply) कहा जाता है। इसके अतिरिक्त बहुत महत्त्वपूर्ण और आवश्यक मामले जाने वाले विधेयक भी सदन के द्वारा प्रस्ताव पास कर सम्पूर्ण सदन की समिति के सम्मुख रखे जा सकते है।

जत्र समिति किसी विषय पर पूण रूप मे विचार कर चुकती है तब वह प्रस्ताव रखा जाता है कि समिति उठे और अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करे। इन्फ पश्चात् स्पीकर अपनी कुर्सी पर बठ जाता है और समिति का चेयरमन सदन के सम्मुख अपनी रिपोर्ट प्रस्तावित करता है।

(२) स्थायी समितिया (Standing Committees)—लोकसदन म १ स्थायी समितिया ह और लाड सभा मे केवल एक। लोकसदन की इन स्थायी समितियों के नाम अमरीकी प्रतिनिधि सभा की समितियों के समान विषयवार नहीं हैं। चार समितियों के नाम A, B, C, D है और पाचवी समिति है 'स्काटिश स्थायी समिति'। अधिकाश विधेयक द्वितीय वाचन के बाद स्थायी समिति के पास ही भेजे जाते हैं। प्रत्येक समिति म लगभग २० स्थायी सदस्य होते हैं और प्रत्येक विधेयक पर विचार करने के लिए लगभग २५-३० सदस्यों को समिति मे सम्मिलित कर लिया जाता है। समिति के ये सदस्य सदन मे विभिन्न दला के अनुपात के अनुसार रहते हैं यद्यपि सदस्यों के चुनाव मे उनकी व्यक्तिगत अभिरुचियों योग्यताआ और भौगोलिक प्रति निधित्व का भी ध्यान रखा जाता है। सदस्या की नामजदगी 'चयन समिति (Committee of selection) द्वारा की जाती है। चयन समिति सदन द्वारा चुने गये सदस्यों की एक समिति होती है जिसमे ११ सदस्य होते है। स्थायी समिति के सभापति को लगभग एक दर्जन सदस्यों की सूची या फनल (जिसे अध्यक्ष नियुक्त करना है) मे स लिया जाता है। सभापति की नियुक्ति एक विधेयक विरोध पर विचार करन के लिए ही होती है और काय समाप्ति पर वह हट जाता है।

स्काटलण्ड की स्थायी समिति मे स्काटलण्ड के चुनाव क्षेत्रों द्वारा नामजद किये गये ३० सदस्य होते हैं। इसके अतिरिक्त २० अय सदस्य इसमे मनोनीत किये जाते हैं। यह समिति स्काटलण्ड स सम्बन्धित विधेयको पर ही विचार करती है।

इंग्लैण्ड के अ तगत वतमान समय म स्थायी समितिया म सुधार की आवश्यक्ता जनुभव की जा रही है । ऐसा कहा जाता है कि ५० सदस्यो की इस समिति मे किन्ही भी विषया पर आवश्यक गम्भीरता के साथ विचार करना सम्भव नहीं होना । अत समिति के सदस्या की मस्या कम की जानी चाहिए । व्यवस्थापन काय बहुत अधिक बढ जाने क कारण यह भी सोचा जा रहा है कि वतमान समय की ५ स्थायी समितियो क स्थान पर १० स्थायी समितिया की स्थापना की जानी चाहिए । एक सुझाव यह भी दिया जा रहा है कि इंग्लैण्ड मे भी स्थायी समितियो का गठन अमरीका के समान विषयवाग् किया जाना चाहिए, जिसस विशेषज्ञा का इस समिति मे स्थान दिया जा सके ।

(३) प्रवर समितिया (Select Committees)—य समितिया ऐम विषयका पर विचार करने के लिए बनाई जाती है जिनका विषय एकदम नया हो, जिन पर विचार करने के लिए विशेषज्ञता की आवश्यकता हा, या जिनका द्वारा बहुत अधिक महत्त्वपूर्ण परिवर्तन (लगभग आमूल परिवर्तन) किया जाने वाला हो । प्रत्येक प्रवर समिति मे प्राय १५ सदस्य होते हैं और य उन विषयो के विनेपज्ञ होते हैं, जिनसे सम्बन्धित विधेयक समिति को सौपे जाते हैं । प्रवर समितिया ब्यक्तियो को गवाही के लिए बुला सकती है और आवश्यक पना तथा रिपोर्टो को भी मंगा सकती है । सौपे गये विषय की छानबीन और परीक्षा करके यह अपनी रिपोर्ट सदन को देती हैं जो इसकी सिफारिशो को स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है । ब्यवहार मे, सदन प्रवर समिति की रिपोर्ट को बहुत अधिक महत्त्व देता है । प्रवर समिति स्थायी समिति की अपक्षा अधिक स्वतन्त्र होती है, क्यकि इसके सदस्य अधिक प्रभावशाली और विशेषज्ञ होते हैं और दलीय सचेतको को उनके काय म हस्तान्तेप का अवसर कम ही मिलता है ।

(४) सत्रीय समितिया (Sessional Committees)—कुछ प्रवर समिनिया प्रत्येक सत्र के आरम्भ म सम्पूर्ण सत्र के लिए बनाई जाती हैं और इहे विशिष्ट विषय सौपे जाते हैं, इहे ही 'सत्रीय समितिया' कहा जाता है । इनकी सख्या ८ स १० तक होती है जिनम कुछ उल्लेखनीय सत्रीय समितिया य है चयन समिति, विशेषाधिकार समिति, अनुमान समिति, स्थायी आदेश समिति, सावजनिक लेखा समिति व परिनियम व्यवस्थापन समिति । इन समितिया मे सबसे प्रमुख चयन समिति हाती है जिसम ११ सदस्य होते हैं । चयन समिति मे सभी दलो का प्रति निधित्व रहता है । चयन समिति ही स्थायी समितिया, प्रवर समितिया व अनुमान समिति आदि के लिए सदस्य नामजद करती है ।

(५) निजी विधेयक समितिया (Private Bills Committees)—निजी विधेयक समितिया केवल निजी विधेयको पर ही विचार करने का काय करती है । लोकसदन म निजी विधेयक समिति के सदस्यो की सख्या चार और लॉर्ड सभा म पाँच होती है । इनके सदस्य चयन समिति द्वारा उम सूची म से लिए जात हैं जिने

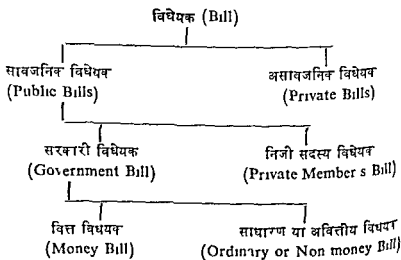
दलों के मचेतक तयार करते हैं। समिति का चैयरमेन ममिति के सदस्या म सही चयन समिति द्वारा नामजद किया जाता है।

यह समिति एक 'अर्द्ध न्यायिक सस्था' (Half Judicial Body) का भाति काय करती है। इसके सदस्या को यह घोषण करनी होती है कि उनका किनी विधेयक मे कोई निजी म्वाथ नहीं है। ममिति निजी विधेयक से प्रभावित होन वाले सभी व्यक्तियों, सस्थाओं और हितो को सुनती है और वकील भी समिति के सम्मुख प्रस्तुत होकर अपनी युक्तिया दे सकते हैं। समिति सभी बाता पर विचार करके पूण निष्पक्षता क साथ अपना प्रतिवेदन तयार करती है। यद्यपि सदन समिति का प्रति वेदन स्वीकार या जस्वीकार कर सकता है किन्तु व्यवहार म सदन के द्वारा इसके प्रतिवेदन का प्राय स्वीकार कर लिया जाता है

सयुक्त समितियाँ (Joint Committees)—उपरोक्त समितिया के अतिरिक्त कभी कभी किसी विशेष प्रश्न पर विचार करने के लिए दोनो सदनो की एक सयुक्त ममिति नियुक्त कर दी जाती है। इसका सभापति साधारणतया काइ पियर होता है और इसकी रिपोट दोनो सदनों मे प्रस्तुत की जाती है। उदाहरणस्वरूप, १९०३ म 'भारतीय शासन अधिनियम' मे सुधार के लिए 'सयुक्त प्रवर ममिति' नियुक्त की गई थी। इस प्रकार की समितिया ग्रेट ब्रिटेन म बहुत ही कम बनाई जाती हैं।

विधि निर्माण की प्रक्रिया (Law Making Procedure)

विधेयको के प्रकार—ब्रिटेन म विधेयक कई प्रकार के होत है जिनका सुविभाजनक रूप मे अध्ययन निम्न प्रकार से किया जा सकता है



इंग्लण्ड और अमरीका का ममिति व्यवस्था का तुलना अमराकी मविधान के सार्वजनिक अध्याय म की गई है।

सावजनिक विधेयक (Public Bills)—सार्वजनिक विधेयक का सम्बन्ध सबसाधारण से होता है जैसे शिक्षा पद्धति या करो म कोई सशोधन या परिवर्तन लाने वाला विधेयक। मुनरो के अनुसार "ब्रिटेन में सावजनिक विधेयक उसको कहा जाता है जो साधारण जनता के हितों को प्रभावित करता है और समस्त जनता से सम्बन्धित होता है। उदाहरणस्वरूप, मताधिकार पद्धति में परिवर्तन करने वाला या बच्चों के लिए अनिवार्य शिक्षा को आयु में परिवर्तन करने वाला अथवा किसी सावजनिक विभाग की स्थापना करने वाला विधेयक सावजनिक विधेयक कहलाता है।"¹

असावजनिक विधेयक (Private Bills)—असावजनिक विधेयक किसी विशेष स्थान, सस्था या व्यक्ति से सम्बन्ध रखता है। अगर कोई विधेयक किसी को जमीन खरीदन या व्यापार कर का अधिवार देता है या किसी नगरपालिका के अधिकारों को बढ़ाता है, तो उस समुदाय विशेष या स्थान विशेष से सम्बन्धित होने के कारण असार्वजनिक विधेयक कहा जाता है। मुनरो के अनुसार "एक असावजनिक विधेयक वह है जो किसी नियम अथवा स्थानीय क्षेत्र या नगरपालिका अथवा किसी विशेष व्यक्ति समूह से सम्बन्धित है।"²

सावजनिक विधेयक दो प्रकार के होते हैं

(अ) सरकारी विधेयक (Government Bills)—जिन सावजनिक विधेयकों को मन्त्रिमण्डल के सदस्यों द्वारा सरकार के नाम से सदन में प्रस्तुत किया जाता है, उन्हें सरकारी विधेयक कहते हैं। अधिकांश सावजनिक विधेयक सरकारी ही होते हैं।

(ब) निजी सदस्य विधेयक (Private Member's Bills)—ये वे सावजनिक विधेयक होते हैं, जिन्हें मन्त्रियों के अतिरिक्त सदन के अन्य किसी सामान्य सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जाता है।

सरकारी विधेयकों को पुनः दो भागों में बाटा जा सकता है

(अ) वित्त विधेयक (Money Bills)—जिन विधेयकों का सम्बन्ध वित्त अर्थात् आय व्यय, कर आदि से होता है, उन्हें वित्त विधेयक कहते हैं। वित्त विधेयक सरकारी तौर पर ही प्रस्तुत किये जाते हैं, निजी तौर पर सदन के सदस्यों द्वारा उन्हें प्रस्तुत नहीं किया जा सकता।

(ब) साधारण विधेयक (Ordinary Bills)—वित्तीय विधेयकों के अतिरिक्त अन्य विधेयक साधारण विधेयक कहलाते हैं। इस प्रकार के विधेयक जब मन्त्रियों द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं, तो उन्हें सरकारी विधेयक और निजी तौर पर सामान्य सदस्य द्वारा रखे जाने पर उसे निजी सदस्य विधेयक कहते हैं।

सार्वजनिक विधेयक के पारित होने की प्रक्रिया (Procedure of Public Bills)

साधारणतया कोई भी विधेयक संसद के दोनों मं से किसी भी सदन में

¹ Munro, *Governments of Europe* p 182

² Munro, *Ibid* p 182

प्रस्तावित किया जा सकता है, परन्तु कोई भी वित्त विधेयक लोकमन्य म ही प्रस्तावित किया जा सकता है। प्रत्येक विधेयक का वाचन का रूप ग्रहण करने के लिए विमन्य अवस्थाओं में होकर गुजरना पाना है।

प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन—व्यवस्थापन की प्रक्रिया में प्रथम सत विधेयक के प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन का होना है। कोई भी मावजनिक विधेयक सिद्धांततः किसी भी मगद सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है, किन्तु व्यरहा म मभी महत्त्वपूर्ण मावजनिक विधेयक मरकार की ओर सत किसी मत्री द्वारा प्रस्तुत किया जाना है।

विधेयक को प्रस्तुत करने की तीन विधियाँ प्रचलित हैं। पहला विधि 'साधारण प्रस्तुतीकरण' की है। इसके अंतगत विधेयक के प्रस्तावक को विधेयक प्रस्तुत करते हुए किसी प्रकार का भाषण नहीं देना होता। सम्बन्धित सभ्य विधेयक को प्रस्तुत करने की लिखित सूचना सदन के लिपिक को देता है। अध्याय विधेयक का विधेयक प्रस्तुत करने के लिए उसे बुलाता है। वह आकर विधेयक सभ्य के लिपिक के पास जमा कर देता है तथा वह सभ्य या सदन का लिपिक विधेयक का शीपक पढ़कर सुना देता है। इसमें बाद प्रस्ताव किया जाना है कि विधेयक का प्रथम वाचन हुआ समझा जाय और विधेयक को छपवाने की आज्ञा दी जाय। इस प्रस्ताव के स्वीकार होने पर, जा कि साधारणतया स्वीकार हो ही जाता है विधेयक का प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन समाप्त हो जाता है।

प्रस्तुतीकरण की दूसरी विधि दस मिनट के नियम का प्रस्तुतीकरण' है। जिसे महत्त्वपूर्ण और विवादग्रस्त विधेयक के सम्बन्ध में अपनाया जाता है। इस विधि के अंतगत विधेयक के प्रस्तावक को अवसर दिया जाता है कि वह विधेयक के उद्देश्य और उसका महत्त्व बतला सके। तब विपक्ष के एक सदस्य को विधेयक के आलोचना सदन के समक्ष रखने का अवसर दिया जाता है। इसके बाद प्रस्ताव प्रस्तुत किया जाता है कि विधेयक का प्रथम वाचन पूरा समझा जाय और उसके छपवाने की आज्ञा दी जाय। इस प्रस्ताव के स्वीकृत होने पर विधेयक का प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन पूरा हो जाता है।

प्रस्तुतीकरण की तीसरी विधि को विधेयक की व्यवस्था पर प्रकाश डालने वाला प्रस्तुतीकरण' कहते हैं। इस विधि के अंतगत प्रस्तावक अपने विधेयक के सिद्धांतों व लाभों को बतलाते हुए एक विस्तृत भाषण देता है और प्रस्ताव करता है कि उसे विधेयक प्रस्तुत करने की अनुमति दी जाय। विपक्ष विधेयक के सिद्धांतों का विरोध करते हुए प्रस्तावक का विरोध करता है। जत में, निणय मतदान द्वारा होता है। यदि निणय प्रस्ताव के पक्ष में होता है तो फिर प्रस्ताव रखा जाता है कि विधेयक का प्रथम वाचन पूरा समझा जाय और उसे छपवाने की अनुमति दी जाय। इस विधि का अपनापन पर विधेयक के प्रति लोकमत का निर्माण सरलता है।

हो जाता है, लेकिन इस विधि में बहुत अधिक समय व्यय होता है और इसीलिए वर्तमान समय में इसका प्रयोग बहुत कम किया जाता है।

द्वितीय वाचन—किसी भी विधेयक के जीवन में सत्रम महत्त्वपूर्ण अवस्था द्वितीय वाचन की होती है। इरस्काइन (Erskine) का कथन है कि 'द्वितीय वाचन विधेयक के जीवन में अत्यन्त महत्त्वपूर्ण स्थिति होती है, क्योंकि इस अवस्था पर इसके आधारभूत सिद्धांतों की परीक्षा होती है और मदन विधेयक पर अपना मत प्रकट कर इस स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है।' जब निश्चित तिथि पर विधेयक प्रस्तावित किया जाता है तो उसके उद्देश्य और सिद्धांतों पर व्यापक वादविवाद किया जाता है। यह वादविवाद इस पर घात केन्द्रित होता है कि विधेयक की आवश्यकता है अथवा नहीं और विधेयक के उद्देश्य तथा सिद्धांत उचित है अथवा नहीं। इस वादविवाद के पश्चात् विधेयक पर सदन में मतदान होता है। बहुमत द्वारा विधेयक का स्वीकार किया जान पर उस सम्बन्धित समिति के पास भेज दिया जाता है और अस्वीकार किये जाने पर विधेयक के जीवन का अन्त हो जाता है। निजी सदस्यों के विधेयक साधारणतया इस स्तर पर समाप्त हो जाते हैं, किन्तु सरकारी विधेयक सदन से पारित हो जाते हैं, क्योंकि उन्हें लोकसदन के बहुमत दल का समर्थन प्राप्त होता है। यदि कोई सरकारी विधेयक लोकसदन से स्वीकृत नहीं हो पाता, तो इसका आशय यह लिया जाता है कि मंत्रिमण्डल लोकसदन का विश्वास खो चुका है और उसे त्यागपत्र देना होता है। कई बार ऐसा होता है कि जब द्वितीय वाचन में विधेयक का तीव्र विरोध होता है, तो मंत्रिमण्डल स्थिति को दृष्टि में रखते हुए स्वयं ही विधेयक को वापस ले लेता है।

द्वितीय वाचन के सम्बन्ध में महत्त्वपूर्ण बात यह है कि इसके अन्तर्गत विधेयक के उद्देश्य और सिद्धांतों पर ही वादविवाद किया जाता है, विधेयक की धाराओं पर विस्तृत रूप से वादविवाद नहीं किया जाता और न विधेयक पर सशोधन ही प्रस्तावित किये जा सकते हैं। मानवजनिक विधेयकों में यदि विरोधी दल बाधा पहुँचाना चाहे, तो वह प्रस्ताव कर सकता है कि इस विधेयक का द्वितीय वाचन ६ मास पश्चात् किया जाय या ऐसी तिथि निश्चित कर सकता है जिस दिन सदन का अधिवेशन न हो। ऐसी स्थिति में विधेयक अनिश्चित काल के लिए टल सकता है। यह कार्य वादविवाद के पहले किया जा सकता है।

समिति स्तर—द्वितीय वाचन में विधेयक के सिद्धांत सदन द्वारा स्वीकृत हो जान पर विधेयक समिति के पास जाता है। यदि वह वित्त विधेयक है तो उस सम्पूर्ण मदन की समिति में भेजा जाता है अन्यथा स्याई समितियाँ में से किसी एक सम्बन्धित समिति में पाम भेज दिया जाता है। विधेयक पर विचार हेतु विधानता की जरूरत होने पर उस 'प्रवर समिति' में भेज दिया जाता है, पर प्रवर समिति में विधेयक पर विचार किये जाने के बाद भी उसे किसी न किसी स्थायी समिति या सम्पूर्ण सदन की समिति में पाम विचाराय भेजा जाता है।

विधेयक के जीवन में समिति स्तर का बड़ा महत्त्व है, क्योंकि इस अवस्था में विधेयक की प्रत्येक धारा पर विस्तारपूर्वक विचार होता है और उसे स्वीकार किया जा सकता, संशोधित किया जा सकता या गृह किया जा सकता है। विधेयक के आधारभूत सिद्धांत तो मदन द्वारा पहले से स्वीकार किये जा चुके हैं, समिति अवस्था में विधेयक की प्रारूप समझौची त्रुटियों को दूर करने का कार्य किया जाता है। समिति स्तर पर विधेयक पर पूर्ण रूप से और अनौपचारिक ढंग से वादविवाद किया जाता है।

प्रतिवेदन स्तर—अमरीका की समितियों की तरह इंग्लैंड की समितियों को विधेयक को अस्वीकार करने या बिना कुछ किये उसे रख छोड़ने का अधिकार नहीं है। समितियाँ विधेयक को अपने प्रतिवेदन के साथ मदन को लौटाती हैं और सदन समिति के प्रतिवेदन को स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है या उसमें संशोधित कर सकता है। सदन विधेयक को समिति के पास पुनः विचार के लिए भी भेज सकता है। उन विधेयकों के विषय में, जिन पर सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार किया गया था, प्रतिवेदन स्तर औपचारिक ही होता है तथा सदन बिना किसी विशेष वादविवाद के प्रतिवेदन स्वीकार कर लेता है। अतः विधेयकों के लिए प्रतिवेदन स्तर महत्त्वपूर्ण होता है क्योंकि विधेयक के प्रारूप तथा उसकी धारा, प्रतिधारा पर पूर्ण विचार प्रतिवेदन स्तर में ही किया जाता है।

तृतीय वाचन—प्रतिवेदन स्तर के बाद विधेयक तृतीय वाचन में प्रस्तुत करता है। तृतीय वाचन में अध्यक्ष प्रस्ताव करता है कि विधेयक तीसरी बार पारित जाय। तृतीय वाचन में भी विधेयक के सिद्धांतों पर ही विचार होता है उस पर शब्द प्रति शब्द या वाक्य प्रति वाक्य विचार नहीं होता। इन वाचनों में विधेयक में नियमित संशोधन नहीं किये जाते और न ही कोई सारभूत परिवर्तन किया जाता है। अतः, यदि आवश्यक होता है, तो मन्दान होना है और सदन द्वारा विधेयक स्वीकार किये जाने पर वह दूसरे सदन में भेजा जाने के योग्य हो जाता है।

दूसरे सदन में प्रक्रिया—प्रथम सदन में विधेयक के पारित हो जाने के बाद उस पर अध्यक्ष के हस्ताक्षर होते हैं और उसे दूसरे सदन में भेजा जाता है। वहाँ फिर से विधेयक इन्हीं पाँच अवस्थाओं से होकर गुजरता है। यदि दूसरा सदन भी इस विधेयक को पारित कर दे, तो विधेयक सत्राट की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है और सत्राट के हस्ताक्षर से यह विधेयक कानून का रूप ग्रहण कर लेता है।

दोनों सदनों में मतभेद—यदि दूसरा सदन विधेयक में संशोधन करता है तो विधेयक पुनः प्रारम्भिक सदन में वापस भेजा जाता है। विधेयक को आगमन करने वाला सदन यदि संशोधन स्वीकार कर ले, तो विधेयक सत्राट के पास हस्ताक्षर के लिए भेजा जाता है। यदि विधेयक प्रारम्भ करने वाला सदन दूसरे सदन में संशोधन को अस्वीकार करता है और यदि लॉर्ड गेभा प्रारम्भ करने वाला सदन है

तो विधेयक वा अन्त कर दिया जाता है। यदि विधेयक लोकसदन में प्रस्तावित हुआ और लाइ सभा में विधेयक में ऐसे संशोधन किये हैं, जो लोकसदन को स्वीकार नहीं है तो १९११ और १९४६ के समदीय अधिनियम पारित होने के बाद स्थिति यह है कि यदि लोकसदन उसे दो लगातार मन्त्रों में पारित कर दे और यदि पहली बार विधेयक के दूसरे वाचन की तिथि और दूसरी बार विधेयक के तीसरे वाचन की तिथि में कम से कम एक वर्ष का समय बीत चुका हो, तो विधेयक दोनों सदन द्वारा पारित समझा जाता है और उसे सम्राट के पास हस्ताक्षर के लिए भेज दिया जाता है। इस तरह मतभेद की स्थिति में लाइ सभा किसी साधारण विधेयक का केवल एक वर्ष के लिए रोक सकती है।

वित्त विधेयको के पारित होने की प्रक्रिया (Procedure for Money Bills)

वित्त विधेयका का सम्बन्ध आर्थिक विषयों में होता है। ऐसे विधेयक लोकसदन में ही प्रस्तावित किये जा सकते हैं। १९११ के समदीय अधिनियम के अनुसार कोई विधेयक वित्त विधेयक है अथवा नहीं, इस सम्बन्ध में सन्देह अथवा विवाद उत्पन्न होने पर उसका निणय लोकसदन के अध्यक्ष द्वारा किया जाता है और लोकसदन के अध्यक्ष द्वारा प्रमाणीकृत विधेयक ही वित्त विधेयक समझे जाते हैं।

सभी वित्त विधेयक सरकार के द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं और निजी सदस्यों के द्वारा कोई वित्त विधेयक प्रस्तुत नहीं किया जा सकता। ब्रिटेन में राजकाज पर लोकसदन का पूर्ण नियन्त्रण है। प्रतिवर्ष संसद आय व्यय का लेखा पारित करती है। यह लेखा, जिसे बजट कहा जाता है, राजकोष विभाग के द्वारा तैयार किया जाता है। सभी विभागों से आय व्यय के प्रस्ताव प्राप्त कर लिए जाते हैं और उनका एकीकरण करके बजट की माटी रूपरेखा मंत्रिमण्डल के सम्मुख रखी जाती है और मंत्रिमण्डल द्वारा इस स्वीकार कर लिए जान पर इसके आधार पर व्यापक बजट तैयार कर वित्तमन्त्री द्वारा फरवरी मास में लोकसदन के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है।

लोकसदन के सम्मुख बजट को दो भागों में प्रस्तुत किया जाता है प्रथम भाग व्यय (Appropriation measure) से सम्बन्धित होता है और दूसरा आय (Revenue measure) से। सबसे प्रथम बजट का व्यय भाग जनवरी के अंत या फरवरी के प्रारम्भ में लोकसदन के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है। द्वितीय वाचन के बाद इसे 'लोकसदन की सम्पूर्ण समिति' के पास भेजा जाता है। सम्पूर्ण सदन की समिति जब व्यय प्रस्तावों पर विचार करती है तो इसे 'पूर्ति समिति (Committee of Supply)' कहा जाता है। इसमें विभागों की माँगों पर आम बहस होती है, जिसका सम्बन्ध आर्थिक पक्ष से ही नहीं, बरन विभागीय नीतियों से भी होता है। विरोधी दल कटौती प्रस्ताव रखते हैं, जिन पर कड़ी बहस के बाद मतदान होता

१। जब तब मन्त्रिमण्डल का बटुमा का गमयन प्राप्त है, कटौती प्रस्ताव पारित नहीं हो पाता।

बजट का दम नाग पर बजट के लिए २६ दिन दिया जाते हैं। सम्मेलन बजट का पारित करने में दस लग जाती है, इसलिए पूर्ण ममिति कुछ माह के लिए सम्भव है। गंगा बजट की जगह स्वीकृति दे देता है।

बजट का दूसरा भाग आय में सम्मिलित होता है। इसे प्रस्तुत करते हुए वित्तमन्त्री अपना बजट भाषण देता है। द्वितीय चरण के बाद इस सम्पूर्ण सदन की ममिति में भेज दिया जाता है। जब यह ममिति आय के नाग पर विचार करता है, तो इस साधन समिति बजट है।

बजट के शेष भाग पर पूर्ण ममिति व साधन समिति द्वारा विचार किए जाने के बाद उस पुनः लोकमदन में प्रस्तुत किया जाता है। तत्पश्चात् लोकमदन में अतिरिक्त मायजनिव विधेयक की भांति ही उस पर विचार किया जाता है और लोकसदन द्वारा पारित कर दिया जाने पर इसे लोकसभा में भेज दिया जाता है। लोकसभा को वित्त विधेयक के सम्बन्ध में उस एक माह तक रोके रखने का पान प्राप्त है। लोकसभा चाहें उस स्वीकार कर या न करे, एक महीने के बाद उस सम्मेलन की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है और सम्मेलन की स्वीकृति में वह कानून बन जाता है।

संचित निधि

(Consolidated Fund)

ब्रिटिश बजट में यह एक विशेष भाग होता है। इस निधि के आधीन होने वाले व्यय प्रतिवर्ष नये नियम में निश्चित नहीं किए जाते, बरन पूर्व निश्चित होते हैं। मसद को इन निधि के आधीन होने वाले व्यय में परिवर्तन करने का अधिकार अवश्य है किन्तु साधारणतया वह उसमें परिवर्तन नहीं करती। सम्मेलन में सम्बन्धित व्यय, यायाधीनता के बतन, मसद का चुनाव सम्बन्धी खर्च और राष्ट्रीय सृष्टि का ब्याज इसी के अन्तर्गत जाते हैं।

निजी सदस्यों के विधेयक

(Private Member's Bills)

निजी सदस्यों के विधेयक भी सावजनिक विधेयक ही होते हैं। अतः बजट इतना ही है कि सरकारी सावजनिक विधेयक मन्त्रियों के द्वारा सदन में प्रस्तुत किए जाते हैं लेकिन निजी सदस्यों के विधेयक सदन के किसी साधारण सदस्य द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं। लोकमदन का विकास समय सरकारी विधेयकों पर ही चला जाता है और निजी सदस्यों के विधेयकों के लिए बहुत कम समय बचता है। इनके लिए सम्मेलन में एक दिन (शुक्रवार) निश्चित होता है। अधिवेशन के पूर्व साधारण सभ्य जनक विधेयक पुनः स्थापन के लिए प्रस्तुत करते हैं। अधिवेशन के पूर्व उनकी एक सूची तैयार कर ली जाती है और लाटरी के आधार पर विधेयकों को विचार के लिए चुना जाता है। जिस प्रस्तावक का नाम पहले निकलता है, उसका विधेयक का

पहला शुक्रवार और दूसरे को दूसरा शुक्रवार मिलता है। अधिवेशन के दिनांक जितने शुक्रवार पड़ते हैं, उतने विधेयक क्रम व अनुसार ले लिए जाते हैं और शेष रद्द हो जाते हैं। अतः कुछ भाग्यशाली सदस्यों के प्रस्ताव ही विचार के लिए स्थान पाते हैं।

निजी सदस्यों के विधेयकों का भविष्य सरकार के समर्थन पर निर्भर करता है। यदि मन्त्रिमण्डल उसका विरोध करता है तो विधेयक द्वितीय वाचन तक भी नहीं पहुँच पाता। निजी सदस्यों के विधेयक द्वितीय वाचन के बाद गर सरकारी विधेयक समितियों के पास पहुँचते हैं। निजी सदस्यों के विधेयक पारित होने की भी प्रक्रिया वही है जो सार्वजनिक सरकारी विधेयकों की होती है।

असार्वजनिक विधेयक के पारित होने की प्रक्रिया (Procedure of Private Bills)

असार्वजनिक विधेयक पारित किये जाने की प्रक्रिया सार्वजनिक विधेयकों से भिन्न है। असार्वजनिक विधेयकों के लिए, 'जिनका उद्देश्य किसी स्थान विशेष सम्बन्धी विधि को परिवर्तित करना है या किसी व्यक्ति विशेष या वर्ग विशेष का कोई अधिकार देना है या उसका कोई उत्तरदायित्व हटाना है।' इग्नैण्ड में प्रतिबन्ध अनेक असार्वजनिक विधेयक पारित किये जाते हैं।

असार्वजनिक विधेयक का श्रीगणेश संसद में न होकर उसके बाहर होता है। जिस व्यक्ति या संस्था को किसी विशेष कानून की आवश्यकता होती है, उसके द्वारा संसद को इस आशय का प्रार्थना पत्र दिया जाता है और इसके साथ सम्बन्धित विधेयक की प्रति सलग्न की जाती है। आवेदनकर्ता के लिए यह जरूरी है कि वह उन सभी समुदायों और स्वार्थों को, जिनके हितों पर प्रस्तावित कानून का विपरीत प्रभाव पड़ सकता है, लिखित सूचना दे, जिससे वह आवश्यक समझ, तो सम्बन्धित विधेयक का विरोध कर सकें। आवेदनपत्र और विधेयक के साथ इन सूचनाओं की प्रतिमा व विधेयक से सम्बन्धित अन्य आवश्यक सूचनाएँ जैसे नक्शे, आकृतियाँ, विज्ञापन आदि भी होने आवश्यक हैं। यदि इन आवश्यक पत्रों में कोई कमी हो, तो संसद विधेयक पर विचार नहीं करती है।

सबसे प्रथम ये विधेयक 'असार्वजनिक विधेयकों की याचिकाओं के परीक्षक' (Examiner of Petitions for Private Bills) के पास जाते हैं। असार्वजनिक विधेयकों की याचिकाओं के साथ कुछ प्रकाशित विज्ञापन होते हैं जिसमें कि सम्बन्धित पक्षों को आने वाले कानून का ज्ञान हो जाय। प्रस्तावित विधेयक की प्रतिलिपियाँ सरकार के सम्बन्धित विभागों को पहले ही भेज दी जाती हैं, जिससे यदि वे विभाग चाहें, तो अपनी ओर से आपन दे सकें। परीक्षक यह देखते हैं कि वास्तव में विज्ञापन प्रकाशित किये गए और प्रतिलिपियाँ भेजी गई हैं। यदि वे आश्वस्त हो जाय कि समस्त औपचारिकताओं का पालन किया गया है, तो वे विधेयक प्रमाणित करते हैं और विधेयक संसद के किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है।

संसद के किसी सदन में प्रस्तावित किये जाने के पश्चात् उस विधेयक का अर्थ किसी असावजनिक विधेयक की भाँति प्रथम और द्वितीय वाचन होता है। यदि द्वितीय वाचन पश्चात् उसका विरोध नहीं होता है, तो उस विधेयक को 'निर्विरोध विधेयक की समिति' (Committee on Unopposed Bills) के पास भेज दिया जाता है। यदि विधेयक का विरोध हो तो उसे असावजनिक विधेयक समिति में भेज दिया जाता है। इन समितियों के अंतर्गत असावजनिक विधेयक पर विचार करने में सावजनिक विधेयक से भिन्न प्रक्रिया अपनाई जाती है। असावजनिक विधेयक के सम्बन्ध में समिति 'अर्द्ध याचिक सन्ध्या' के रूप में कार्य करती है। समिति विधेयक के उद्देश्य की छानबीन करती है और उसके पश्चात् समर्थक तथा विरोधी, दोनों ही पक्षों की युक्तियाँ सुनती है। प्रत्येक पक्ष की ओर से वकील लड़े किये जाते व गवाहियाँ प्रस्तुत की जाती हैं। इस प्रकार की समस्त कार्यवाही निष्पक्षता के साथ की जाती है और यदि इस प्रकार की समस्त कार्यवाही के पश्चात् समिति विधेयक सम्बन्धी वातावरण से सतुष्ट होती है, तो वह विधेयक आगे बढ़ता है, अन्यथा समिति स्तर पर ही समाप्त हो जाता है। जिस विधेयक के पक्ष में समिति अपना प्रतिवेदन दे दिया है वह मामला यथा लोकसदन में वादविवाद के बाद पारित हो जाता है और दूसरे सदन में भेज दिया जाता है।

जब विधेयक दूसरे सदन में जाता है, तब यद्यपि दूसरे सदन को जविहार होता है कि वह विधेयक को अस्वीकार कर सके या उसमें संशोधना का मुद्दा दे, किंतु सामान्यतया यही दृष्टिकोण अपनाया जाता है कि समिति के द्वारा विधेयक पर पूर्ण विचार कर लिया गया है और समिति का निर्णय यायालय के समान है, अतः सदन के द्वारा उसे स्वीकार कर लिया जाना चाहिए। इस प्रकार असावजनिक विधेयक का भविष्य उनके गुणावगुण और समितियों के विवेक पर ही निर्भर करता है।

दोनों सदन द्वारा पारित कर दिये जाने के उपरांत इसे सम्राट के पारहस्ताक्षर के लिए भेजा जाता है और इस औपचारिकता के बाद वह विधेयक कानून का रूप ग्रहण कर लेता है।

प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation)

प्रदत्त व्यवस्थापन क्या है?—प्रारम्भिक काल में जबकि प्रशासनिक कार्य क्षेत्र बहुत अधिक सीमित था कानून निर्माण के क्षेत्र में कोई गम्भीर समस्या नहीं थी। जनता का प्रतिनिधि व्यवस्थापिका कानूनों का निर्माण करता था और विधेयकों के द्वारा उन क्रियावित्त किया जाता था। इस प्रकार व्यवस्थापिका और प्रशासन में स्पष्ट कार्य विभाजन था और प्रजातन्त्र के हित में इस आवश्यक भी ममाना जाता था। लेकिन वर्तमान परिस्थितियों में व्यवस्थापिका और प्रशासन में इस प्रकार के स्पष्ट जार बँटार काय विभाजन सम्भव नहीं रहा है। वर्तमान समय में राज्य के

कायक्षेत्र में बहुत अधिक वृद्धि हो जाने के कारण कानून निर्माण का काय मात्रा की दृष्टि से बहुत अधिक बढ़ गया है और इस काय में अत्यधिक जटिलता ने प्रवेश कर लिया है। सभी विषयों के सम्बन्ध में कानूनों का निर्माण करने के लिए व्यवस्थापिका के पास न तो आवश्यक समय है और न ही ज्ञान। ऐसी स्थिति में इस प्रवृत्ति को अपना लिया गया है कि संसद व्यापक रूप में परिणियम पारित कर देती है और इस परिणियम के उद्देश्य को पूरा करने के लिए मंत्रियों तथा उनके विभागों को व्यापक नियम-उपनियम निर्मित करने का अधिकार दे दिया जाता है, जिनका प्रभाव कानून के समान ही होता है। इस प्रकार संसद के द्वारा कानून का अन्तिम स्वरूप तैयार किया जाता है और इस आवश्यकतानुसार रक्त-मांस प्रदान करने का काय प्रशासनिक विभाग द्वारा किया जाता है। दूसरे शब्दों में, संसद अपनी कानून निर्माण की सत्ता प्रशासनिक विभागों को प्रदत्त कर देती है और प्रशासनिक विभागों को प्रदत्त इस शक्ति के आधार पर उनके द्वारा जिन नियम उपनियमों का निर्माण किया जाता है, उस ही अधीनस्थ व्यवस्थापन' (subordinate legislation) या 'प्रदत्त व्यवस्थापन' कहते हैं।

प्रदत्त व्यवस्थापन का विकास—संसद द्वारा कायपालिका को व्यवस्थापन के अधिकार का प्रदत्तीकरण करना, इंग्लैण्ड के संवैधानिक इतिहास में कोई नवीन वस्तु नहीं है। इसके कुछ उदाहरण ट्यूडर सम्राट हेनरी अष्टम के समय में भी मिलते हैं और इसी कारण उसी समय से हेनरी अष्टम द्वारा (Henry VIII Clause) प्रसिद्ध हो गई है। हेनरी अष्टम द्वारा मंत्रियों का शक्ति प्रदान करती है कि वह परिणियम के किसी भी उपबन्ध को उस प्रकार से परिवर्तित कर सके, जिस प्रकार से वह आवश्यक और उचित समझता है। १६वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध तक प्रदत्त व्यवस्थापन बहुत कम प्रचलित था, क्योंकि उस समय तक राज्य का कायक्षेत्र सीमित था और संसद शासन के लिए आवश्यक लगभग सभी नियम बना सकती थी। इसके बाद शासन के कार्यों में वृद्धि के परिणामस्वरूप प्रदत्त व्यवस्थापन की प्रवृत्ति अधिक बढ़ गई। आधुनिक युग में यह प्रथा बहुत व्यापक रूप से प्रयुक्त की जाती है। इसका अनुमान इस बात से लगाया जा सकता है कि सन् १९१९ में संसद द्वारा निर्मित ६० परिणियमों में से २० परिणियमों ने प्रशासनिक विभागों को प्रदत्त व्यवस्थापन का अधिकार प्रदान किया था। इसी प्रकार सन् १९२७ में संसद ने ४३ परिणियम पारित किये, जबकि विभागों ने इन ४३ परिणियमों के अन्तर्गत ही १,३४६ विनियम निर्मित किये। १९४५ में प्रशासनिक विभागों के द्वारा संसदीय परिणियमों के अन्तर्गत १,७०६ विनियम (Regulations) जारी किये गये। सामान्य काल में भी प्रदत्त व्यवस्थापन की मात्रा और महत्त्व बहुत अधिक है और युद्धकाल में तो यह अत्यधिक बढ़ जाता है। संसदीय परिणियमों के लिए यह एक सामान्य प्रथा सी बन गई है कि सम्बद्ध विभाग के मंत्रियों को न केवल आदेश जारी करने का, वरन् 'अष्टम हेनरी की धारा' के अन्तर्गत परिणियम के उपबन्धों को उस सीमा तक

सशोधित करन का भी अधिकार दे दिया जाता है, जहाँ तक कि वह उह आवश्यक और उचित समझे। प्रदत्त व्यवस्थापन व महत्त्व के सम्बन्ध में सेंटिल कार का ठीक ही कहना है कि 'कानून की पुस्तक उस समय तक अधूरी ही नहीं, बरन् भ्रमभङ्ग भी रहती है जब तक कि उसे उस प्रदत्त व्यवस्थापन के साथ मिलाकर न पढ़ा जाय, जिसके द्वारा कानून का बहुत विस्तार व परिष्कार हो जाता है।'

प्रदत्त व्यवस्थापन के विकास के कारण

ग्रेट ब्रिटेन में प्रदत्त व्यवस्थापन के विकास के कारणों की विवेचना निम्न रूप में की जा सकती है

(१) कल्याणकारी राज्य का उदय—ब्रिटेन में बीसवीं सदी में 'पुनिस राज्य' की धारणा को छोड़कर जन कल्याणकारी राज्य की धारणा को अपना लिया गया है, जिसके परिणामस्वरूप राज्य के कार्यों में बहुत अधिक वृद्धि हो गई है। ससद के पास इतना समय, प्राविधिक जानकारी और नान नहीं होता कि उसके द्वारा इन सभी विषयों पर विस्तारपूर्वक कानून का निर्माण किया जा सके। अतः इस भाग का अपनाया गया है कि ससद कानून की मोटी रूपरेखा पारित कर देती है और इसके आधार पर नियम-उपनियम बनाने का अधिकार प्रशासनिक विभागों को दे देती है। आगे के शब्दों में, राज्य के बढ़ते हुए कार्यक्षेत्र ने प्रदत्त व्यवस्थापन को अनिवार्य बना दिया है।'

(२) कानून निर्माण में जटिलता का प्रवेश—कानून निर्माण का कार्य व वृद्धि के साथ साथ औद्योगिक सभ्यता और वैज्ञानिक उन्नति जादि तत्त्वों के कारण कानून निर्माण का कार्य बहुत अधिक जटिल भी हो गया है। ससद सदस्यों के लिए यह सम्भव नहीं रहा है कि वे कानून की जटिलताओं और बारीकियों को समझ सकें। ससद सदस्य इस सम्बन्ध में अपनी सीमाओं से परिचित भी हैं। अतः वे विधि के केवल सामान्य सिद्धांत निश्चित करते हैं और विस्तार की बातें विशेषज्ञों को सौंप देते हैं।

(३) कानूनों को लागू करने में कठिनाई—ससद सदस्य चाहे कितना ही प्रयत्न क्यों न करें, उनके द्वारा उन सभी कठिनाइयों के सम्बन्ध में ठीक प्रकार से विचार नहीं किया जा सकता, जो बदलती हुई परिस्थितियों के कारण कानून को लागू करने के माग में भविष्य में उत्पन्न हो सकती हैं। तुरन्त ही ससद का अधिकार बुझाकर कानून में परिवर्तन का प्रयत्न किया जाय, यह बात व्यवहार में सम्भव नहीं है। अतः विभिन्न क्षेत्रों तथा विभिन्न समयों पर उत्पन्न हानि वाला आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए प्रशासनिक विभागों को विभिन्न नियमों और उपनियमों के निर्माण का अधिकार दे दिया जाता है।

(४) सरकारी स्थिति का सामना करने के लिए—अनेक बार सरकारी स्थिति के कारण नियमों के निर्माण में बहुत अधिक शीघ्रता की आवश्यकता

होती है। उदाहरणार्थ, युद्ध या आर्थिक संकट आदि की स्थिति में संसद द्वारा विधियों का निर्माण करने में बहुत अधिक विलम्ब हो सकता है। कायपालिका द्वारा संकट का सामना करने के लिए नियमों का निर्माण बहुत शीघ्रतापूर्वक किया जा सकता है, अतः संकट के समय संसद स्वयं कायपालिका को यह शक्ति सौंप देती है। उदाहरणार्थ, १९३६ में 'संकटकालीन शक्ति सुरक्षा कानून' (Emergency Power Defence Act) के द्वारा युद्ध सम्बन्धी आवश्यक कार्यवाही के लिए नियम बनाने का अधिकार कायपालिका को दिया गया था।

प्रदत्त व्यवस्थापन की आलोचना

प्रदत्त व्यवस्थापन की कटु आलोचना करते हुए अनेक जगका ने इस शासन विभाग की निरवृत्तता को बढ़ाने का वादा बताया है। 'गर्नैण्ड' के भूतपूर्व मुख्य-यायाधिपति लॉर्ड हौवट ने १९२६ में प्रकाशित अपनी पुस्तक 'नव अधिनायकवाद' (The New Despotism) में प्रदत्त व्यवस्थापन की कड़ी आलोचना की है। उन्होंने लिखा है कि 'संसद प्रदत्त व्यवस्थापन को न तो निर्धारित कर सकती है और न ही इसकी जाँच कर सकती है। इसलिए यह संसद की प्रभुसत्ता का गम्भीर अतिक्रमण है। दूसरे, प्रशासनिक-यायाधिकरण (Administrative Tribunals) यायालयों के अधिकारों को सीमित करते हैं इसलिए यह कानून के शासन के लिए बहुत बड़ा भय है। तीसरे, कायपालिका के हाथ में अत्यधिक शक्तियाँ देना लोकतंत्र के लिए घातक है।'

रैम्जे म्योर भी प्रदत्त व्यवस्थापन के प्रति बहुत अधिक चिन्ता की दृष्टि से देखते हैं। वे इसे 'नीकरशाही की विजय' (Bureaucracy Triumphant) बतलाते हुए कहते हैं प्रदत्त व्यवस्थापन के आधार पर संसद ने अपने अधिकार उस नीकरशाही को समर्पित कर दिये हैं जो प्रच्छन्न रूप में उनका मयाय उपयोग करती है।' आलोचकों के अनुसार प्रदत्त व्यवस्थापन की पद्धति न कायपालिका को जसीम अधिकार प्रदान कर दिया है और प्रशासनिक अधिकारियों को 'राज्य के अन्दर राज्य' (State within a State) बना दिया है। जी० बी० एडम्स (G B Adams) और सर एफ० पोलक ने द्वारा इसी प्रकार की आलोचना की गई है। जी० बी० एडम्स का कहना है कि "कुछ मामलों में कायपालिका को असाधारण शक्तियाँ प्रदान की गई हैं जिनमें से कुछ तो ऐसे ढंग और व्यापक व्यवहार की हैं कि कुछ विचारकों के मतानुसार वे कायपालिका को खतरनाक स्वविवेकीय अधिकार से सुसज्जित कर देती हैं जो व्यक्तिगत स्वाधीनता के लिए स्पष्ट धमकी बनो हुई है।"

आलोचनाओं का उत्तर और प्रदत्त व्यवस्थापन का औचित्य

प्रदत्त व्यवस्थापन के पक्ष में प्रमुखतया निम्नलिखित तर्क दिये जा सकते हैं

(१) संसद समयभाव के कारण लोकव्युत्पाणकारी राज्य की आवश्यकताओं को पूरा करने वाले सभी कानूनों का निर्माण नहीं कर सकती। इसलिए कुछ कम

महत्त्व के कानूनों के निर्माण का अधिकार विभिन्न प्रशासनिक विभागों को दे देना नितांत उचित है।

(२) आज के कानून इतने जटिल होते हैं कि उनकी वारीकिया की विस्तृत जानकारी ससद को नहीं हो सकती, अतः ससद के द्वारा अपने आपको मोटी बातों पर कानून निर्माण तक ही सीमित रखा जाना चाहिए।

(३) मकट के समय प्रदत्त व्यवस्थापन न केवल वाछनीय, वरन अनिवाय भी होता है क्योंकि प्रथमतः ससद के अधिवेशन सदा होते नहीं और द्वितीयतः उसमें कानून निर्माण की प्रक्रिया अत्यधिक विलम्बकारिणी भी होती है। इसी आधार पर विश्वयुद्ध के दौरान 'देश की सुरक्षा के कानून' (Defence of the Realm Act) द्वारा ससद न कायकारणी को सावजनिक सुरक्षा के लिए उपनियम बनाने की विस्तृत शक्ति दे दी थी।

(४) प्रदत्त व्यवस्थापन के पक्ष में तक यह भी है कि इसके अन्तर्गत बन कानूनों में ससद द्वारा निर्मित कानूनों की अपेक्षा कहीं अधिक सुगमता और क्षीप्रता में परिवर्तन किया जा सकता है। अतः प्रदत्त व्यवस्थापन में शासन में लोचक हितवागी तत्त्व का प्रवेश हो जाता है। फाटर के शब्दों में, "प्रदत्त व्यवस्थापन न केवल ससद का मूल्यवान समय बचाता है वरन प्रशासन में एक लोच भी उत्पन्न करता है।"¹

(५) प्रदत्त व्यवस्थापन की आलोचना करत हुए यह कहना गलत है कि इसमें प्रशासनिक अधिकारियों का अधिनायकवाद स्थापित हो जाता है। प्रदत्त व्यवस्थापन पर ससद का नियंत्रण होता है और सामान्यतया यायालया को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वे प्रदत्त व्यवस्थापन के अन्तर्गत निर्मित उन नियमों को अवैध घोषित कर सकें, जिनमें प्रशासन ने ससद द्वारा निर्मित सीमाओं का उल्लंघन किया हो। इस सम्बन्ध में प्रशासनिक अधिकारियों ने सामान्यतया अपनी शक्तिया का दुरुपयोग नहीं किया है। प्रो० लास्की ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि 'यह सिद्ध करने के लिए कोई साक्ष्य या प्रमाण नहीं मिलता है कि सरकारी अधिकारी अपनी स्वविवेकी शक्तियों का दुरुपयोग कर रहे हैं। ज्यों ही प्रदत्त व्यवस्थापन के प्रति की गई आलोचना की वारीकी से जाच की जाय, आलोचना अपना महत्त्व खो देती है।'²

¹ Not only therefore, does delegated legislation save the valuable time of Parliament it also makes for greater flexibility in the administration

—G M Carter and Others *Governments of Great Britain* p 199

² There is no effective evidence to suggest that the departments are seeking to abuse the rule making powers which has thus been put in their hands. Protests against the growth of delegated legislation collapses as soon as it is submitted to serious scrutiny.

—H J Laski, *Parliamentary Government in England* p 199.

१९३२ की मंत्रिमो की शक्ति समिति के अनुसार, 'चाह अच्छा हो या बुरा हो, पर प्रदत्त व्यवस्थापन की परिपाटी का विकास अवश्यम्भावी है। यह स्वधार्मिक बानून के क्षेत्र में हमारे सरकार सम्बन्धी विचारों में परिवर्तन का स्वाभाविक प्रतिबिम्ब है, जो राजनीतिक, सामाजिक तथा आर्थिक विचारों और वैज्ञानिक खोजों से हमारे जीवन की अवस्थाओं में आये परिवर्तन के कारण उत्पन्न हुआ है।'

प्रदत्त व्यवस्थापन के दुरुपयोग के विरुद्ध सरक्षण (प्रदत्त व्यवस्थापन पर ससदीय नियंत्रण)—लाड हीवट ने प्रदत्त व्यवस्थापन की जो कड़ी आलोचना की थी उसकी जाँच १९२६ में ही मंत्रिमो की शक्तियाँ पर विचार करने के लिए जो समिति बठी थी, उसने की। समिति ने अपने प्रतिवेदन में कहा कि इस प्रणाली (प्रदत्त व्यवस्थापन) से ससद की शक्तियाँ का कोई हानि या आघात नहीं पहुँचा है। भविष्य में इस प्रणाली का दुरुपयोग न किया जा सके, इसके लिए निम्न मुद्दाव हैं

(i) प्रदत्त व्यवस्थापन का प्रारम्भ बहुत गावधारी से और ठीक तरह तैयार किया जाय। (ii) प्रशासनिक अधिकारियों की स्वविवेक या स्वव्यवहारी शक्तियाँ पर कुछ सीमाएँ लगा दी जायँ जिनसे वे अपनी शक्ति का दुरुपयोग न कर सकें। ऐसी व्यवस्था की जानी चाहिए कि प्रशासनिक अधिकारियों को नियंत्रण के विरुद्ध न्यायालयों का सम्मुख अपील की जा सके, ताकि न्यायालय यह निश्चित करे कि अधिकारियों ने अपनी स्वविवेक शक्ति का दुरुपयोग तो नहीं किया है। (iii) प्रशासनिक विनियम (Administrative Regulations) को ससद की जानकारी के लिए भेजा जाय।

ग्रेट ब्रिटेन में इन सुझावों पर अमल किया जा रहा है।

१९४४ में ससद की एक प्रथम समिति स्थापित की गई थी जिसका नाम था 'सचिवीय नियमों सम्बन्धी प्रथम समिति' (Select Committee on Statutory Instruments)। यह समिति प्रतिवर्ष नए नियमों की जाती है और प्रशासनिक विभागों के अधिकारियों द्वारा जारी किये गये सभी आदेशों, नियमों तथा विनियमों की जाँच-पड़ताल करती है और देती है कि इनमें ससद की प्रभुता का कोई आघात तो नहीं पहुँचा है या प्रशासनिक अधिकारियों अपनी स्वविवेक शक्तियों का दुरुपयोग तो नहीं कर रहे हैं। यदि इन दोनों में से कोई भी बात हो, तो वह ससद का ध्यान उस ओर आकर्षित करती है।

आधुनिक काल में ससद तीन अन्य तरीकों से भी प्रदत्त व्यवस्थापन पर अपना नियंत्रण रखती है।

(१) सरकारी विभागों द्वारा निर्मित कुछ आदेशों, नियमों तथा विनियमों पर यह प्रविण्य लगा दिया गया है कि वे ससद के दोनों सभागों द्वारा स्वीकृत होने पर ही लागू होंगे।

(२) कुछ इस प्रकार के आदेशों, नियमों तथा विनियमों होने हैं कि उन्हें ससद

के सामने रखा जाना आवश्यक है और ससद का कोई भी सदन ४० दिन के अन्दर अपने एक प्रस्ताव द्वारा उन्हें रद्द कर सकता है, यदि वह उन्हें पसन्द न करे।

(३) कुछ छोटे आदेश, नियम तथा विनियम ऐसे होते हैं जो केवल ससद का मेज पर रख दिये जाते हैं। यदि कोई ससद सदस्य उनका विरोध करना चाहता है तो मन्त्री से प्रश्न पूछ सकता या काम रोकने का प्रस्ताव रख सकता है। इन तरीकों से प्रदत्त व्यवस्थापन पर ससदीय नियंत्रण स्थापित किया गया है।

इनके अतिरिक्त प्रदत्त व्यवस्थापन पर यायिक नियंत्रण की भी व्यवस्था है। प्रशासनिक विभागों द्वारा निर्मित ऐसे नियमों, विनियमों तथा आदेशों को न्यायालय अवध घोषित कर सकते हैं, जो ससदीय कानूनों के विरुद्ध हैं या जिनमें प्रशासनिक विभागों ने ससद द्वारा प्रदत्त शक्ति का उल्लंघन किया हो।

प्रदत्त व्यवस्थापन के सम्बन्ध में हरबर्ट मॉरिसन ने नितान्त औचित्यपूर्ण दृष्टिकोण अपनाते हुए कहा है कि "मेरे विचार से प्रदत्त व्यवस्थापन का सिद्धान्त ठीक है, किन्तु मैं यह कहना चाहूँगा कि ससद के द्वारा इस प्रकार के व्यवस्थापन के सभी स्तरों पर षड्डी नजर रखी जानी चाहिए।"¹

ब्रिटेन में प्रदत्त व्यवस्थापन पर नियंत्रण के प्रभावशाली उपाय बनाये गये हैं और इस शक्ति का दुरुपयोग किये जाने की आशंका निश्चित रूप से बहुत कम है।

प्रश्न

- १ ब्रिटिश ससद एक मन्त्रिमंडल और सम्प्रभु निकाय है।¹ इस कथन की व्याख्या कीजिए और ब्रिटिश ससद की सर्वोच्चता पर प्रतिबंधों का उल्लेख कीजिए।
(राजस्थान, १९६५, पटना, १९६६, आगरा, १९६१)
- २ लॉर्ड सभा की रचना, कृत्या एवं शक्तियाँ का वर्णन कीजिए। ब्रिटिश मन्त्रिमंडल व्यवस्था में इसकी क्या उपयोगिता है ?
(पटना, १९६२, राजस्थान, १९६६, विजय, १९६२, बानपुर १९७१)
- ३ रजिस्ट्रार की लॉर्ड सभा की उपयोगिता का वर्णन कीजिए।
(पटना, १९६२, विजय, १९६२, बिहार, १९६४, ६७)
- ४ १९११ के ससदीय विनियम का ब्रिटिश लॉर्ड सभा की स्थिति पर क्या प्रभाव पड़ा है ?
(आगरा, १९६१)
- ५ ब्रिटिश लॉर्ड सभा तथा जमरीनी मीनट की रचना, शक्तियाँ तथा नियंत्रण की तुलनात्मक विवेचना कीजिए।

¹ The principle of delegated legislation is I think right but we must emphasise that it is well for Parliament to keep a watchful and jealous eye on all its stages

- ६ क्या ब्रिटन की मसद व्यवहार में सम्प्रभु है / कारण बतना ।
 (मेरठ, १९६८, विज्ञान, १९६५)
- ७ ब्रिटिश लाइ सभा और लोकसदन की शक्तियां तथा पारम्व्यक्तिक मन्त्रियों का बणन कीजिए ।
 (कानपुर, १९६६, व्यापक १९७८)
- ८ लाइ सभा व गठन और शक्तियां का बणन कीजिए । इन मन्त्र द्वाद सदन क्या कहा जाता है ?
 (नागर, १९६५, १९७३)
- ९ ब्रिटन की लाइ सभा व विषय में आपका क्या राय है / इन मन्त्र का बणन जाना चाहिए अथवा वतमान रूप में कायम रखा जाना चाहिए सुधार होना चाहिए ? कारण सहित बतसाटा ।
- १० ब्रिटिश लोकसदन की रचना, अधिकार तत्त्व बतना ।
 (बिहार, १९६३ ६६, विज्ञान १९६८, विज्ञान १९७५)
- ११ ब्रिटिश लोकसदन के अध्यक्ष का निर्वाचन तथा कार्यों का बणन कीजिए और उच्चतम न्यायालय के अध्यक्ष से कीजिए ।
 (पटना, १९६३, ६४ विज्ञान १९७५, १९७६)
 भागलपुर, १९६५, ६६ विज्ञान १९७५, १९७६

8

दल प्रणाली

“प्रकृति स्वयं एक सगठन है। यदि इसमें एक प्रबल निर्देशन शक्ति न हो जो प्रत्येक वस्तु का नियंत्रण, पथ प्रदर्शन एवं प्रबन्ध करती है तो ज्वालामुखी पहाड़ों, भूकम्पों तथा बाढ़ों के अतिरिक्त कुछ भी शेष न रहे। सावजनिक जीवन में भी बिना सगठन के यही परिणाम होंगे।”
—डिजरल

राजनीतिक दलों का महत्त्व

वर्तमान समय में शासन के विविध रूपों में प्रजातंत्र सर्वाधिक लोकप्रिय है और वर्तमान समय में प्रजातंत्र का प्रचलित रूप अप्रत्यक्ष प्रजातंत्र या प्रतिनिध्यात्मक प्रजातंत्र ही है। प्रतिनिध्यात्मक प्रजातंत्र के अनन्त जनता अपने प्रतिनिधि चुनती है और इन प्रतिनिधियों के द्वारा शासन किया जाता है। जनता द्वारा अपने प्रतिनिधियों के निर्वाचन और प्रतिनिधियों द्वारा शासन व्यवस्था के संचालन की इस सम्पूर्ण प्रक्रिया को पूरा करने के लिए राजनीतिक दलों का अस्तित्व अनिवार्य है। इसके अतिरिक्त प्रजातंत्रात्मक शासन व्यवस्था लोकमत पर आधारित होती है और राजनीतिक दल लोकमत के निर्माण और उसकी अभिव्यक्ति के सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण साधन होते हैं। मैकाइवर ने ठीक ही कहा है कि “बिना दलों के सगठन के किसी सिद्धांत का एक होकर प्रकाशन नहीं हो सकता, किसी भी नस्ल का क्रमबद्ध विकास नहीं हो सकता, ससदीय चुनावों की वैधानिक व्यवस्था नहीं हो सकती और न ऐसी माय सस्याजों की व्यवस्था ही हो सकती है जिनके द्वारा कोई भी दल शक्ति प्राप्त करता है और उसे स्थिर रखता है।” इसी प्रकार माचर ने भी लिखा है कि, “राजनीतिक दल अनिवार्य हैं। कोई भी बड़ा स्वतंत्र देश उनके

1 Without such party organisation there can be no unified statement of principles no orderly evolution of policy no resort to constitutions by means of which a party seeks to gain or maintain power
—Maclver *The Modern State* p. 230

बिना नहीं रह सका है। किसी व्यक्ति ने यह नहीं बताया कि प्रजातंत्र उनके बिना कैसे चल सकता है। ये मतदाताओं के समूह को अराजकता में से व्यवस्था उत्पन्न करते हैं। यदि दल कुछ बुराईया उत्पन्न करते हैं, तो वे दूसरी बुराईयों को दूर या कम भी करते हैं।”

साधारणतया एक देश के विधान या कानून का जतगत राजनीतिक दला का उल्लेख नहीं होता है कि तु व्यवहार में राजनीतिक दला का अस्तित्व भी उतना ही आवश्यक और उपयोगी होता है, जितना कि विधान या कानून। प्रजातंत्रीय शासन के जतगत केवल शासक दल का ही नहीं बरन विरोधी दल का भी महत्त्व हाता है। वस्तुत आधुनिक राजनीतिक जीवन के लिए दलीय संगठना का बडा महत्त्व है और इनके बिना लाकतंत्र की सफलता सम्भव ही नहीं है। बक के शब्दा में कहा जा सकता है कि ‘दलीय प्रणाली चाहे पूण रूप से भले के लिए हो या बुरे के लिए, प्रजातंत्रात्मक शासन व्यवस्था के लिए अपरिहाय है।”

वैसे तो विश्व के सभी देशों में राजनीतिक दला का महत्त्व है किंतु ब्रिटिश संविधान और शासन व्यवस्था में राजनीतिक दला का महत्त्व विशेष रूप से देखा जा सकता है। आधुनिक समय में ब्रिटिश संविधान का विकास जिन दिशाओं में हो रहा है, वह राजनीतिक दला का ही परिणाम है। ब्रिटिश संविधान के सभी लेखकों ने इस बात को एक मत से स्वीकार किया है कि दल प्रणाली ब्रिटिश राजनीतिक जीवन की आधारशिला है। जॉनिंग ने तो इस सम्बन्ध में यहां तक कह दिया है कि “ब्रिटिश शासन राजनीतिक दलों से ही प्रारम्भ होता है और राजनीतिक दलों में ही समाप्त हो जाता है।”¹

ब्रिटेन में राजनीतिक दलों का इतिहास

प्रजातंत्र की जन्मभूमि होने के कारण ब्रिटेन स्वभावतः राजनीतिक दला की भी जन्मभूमि रहा है। या तो ब्रिटेन में राजनीतिक गुटबिंदिया बहुत पहले स रही हैं (जैसे—पंद्रहवीं शताब्दी में लॉकोस्ट्रियन और याकिस्ट या सत्रहवीं शदी में कवेलियर और राउण्डहेड थे,) परंतु इन्हें सही अर्थों में राजनीतिक दल नहीं कहा जा सकता। विशुद्ध राजनीतिक दला का उदय प्रजातंत्रीय पद्धति के साथ ही सम्भव था और इसलिए १६८८ की क्रांति के बाद ही दो विशुद्ध राजनीतिक दला की नींव पड़ी, जिन्हें ‘व्हिग’ (Whig) और ‘टोरी’ (Tory) का नाम दिया गया। १६८८ के बाद लगभग १२० वर्षों तक ये दोनों दल बारी बारी में शासन संचालन करते रहे। १८३२ का सुधार अधिनियम पारित किये जाने के बाद व्हिग और टोरी दलों के द्वारा क्रमशः उदार दल और अनुदार दल के नाम ग्रहण किये गये। १८३०

1 The British Government begins and ends with parties
—W I Jennings, *The British Constitution*, p 31

के बाद कुछ विराम आला का छोड़कर १८७४ तक उदार दल पदारूढ रहा और उसके बाद कुछ सखिप्त अवकाशों की छोड़कर १९०५ तक अनुदार दल के हाथ में सत्ता रही। इसके बाद १९१५ तक पुन उदार दल मत्तारूढ रहा और युद्धकाल में सभी दलों की संयुक्त सरकार बनी। समय समय पर अथ समूह भी बन, किंतु वे चिरस्थायी न हो सके। उदार और अनुदार दलों में विस्तार की वाता और कुछ सामयिक प्रश्नों को लेकर मतभेद रहा करता था, परन्तु देश के आर्थिक और राजनीतिक ढांचे पर दोनों में मतभेद था। दोनों ही दल ध्यस्तित मम्पत्ति, पूजावादी व्यवस्था और सविधान की मूल वाता पर सहमत थे और दोनों का नेतृत्व उच्चवर्गीय लोगों के हाथ में था।

मजदूर दल का उदय—बीसवीं सदी के प्रारम्भ में एक नवीन विचारधारा और दृष्टिकोण के साथ एक नय दल का प्रादुर्भाव हुआ जिसका नाम था मजदूर दल। १९०० में 'मजदूर प्रतिनिधित्व समिति' नामक एक नया संगठन बना और १९०६ के चुनाव में इसे लोकसदन में २४ स्थान मिले। इसके बाद इसने मजदूर दल का नाम ग्रहण किया। इस समय से लेकर प्रथम महायुद्ध के बाद तक लोकसदन में मजदूर दल के सदस्यों की संख्या ८०-५० रहा करती थी और यह दल उदार दल के साथ सहयोग से कार्य करता था। इसका प्रमुख उद्देश्य श्रमिक वर्ग की सुविधा हेतु कानूनों का निर्माण हाता था।

प्रथम महायुद्ध ने वस्तुस्थिति में बहुत परिवर्तन कर दिया। युद्ध के कारण उत्पन्न असंतोष, मताधिकार के विस्तार और सिडनी बव तथा रैम्जे मकडानल्ड जैसे नेताओं के प्रयत्नों से मजदूर दल की शक्ति में तेजी से वृद्धि हुई और १९२४ में इसे अपना प्रथम मंत्रिमण्डल बनाने का अवसर प्राप्त हुआ। १९२०-२५ के काल में ब्रिटेन में तीन राजनीतिक शक्तियाँ (उदार दल, अनुदार दल और मजदूर दल) देखी गयीं। लेकिन मजदूर दल की शक्ति बढ़ने के साथ साथ उदार दल का पतन प्रारम्भ हो गया और ब्रिटिश राजनीति में फिर से दो ही प्रमुख शक्तियाँ (अनुदार दल और मजदूर दल) रह गयीं।

१९४५-४९ के काल में ब्रिटेन में मजदूर दल की सरकार बनी, लेकिन १९५१ से १९६४ तक अनुदार दल का प्रभुत्व रहा। १९६४ में जो चुनाव हुए, उनमें मजदूर दल को बहुत थोड़ा बहुमत प्राप्त हुआ। १९६६ के चुनाव में मजदूर दल ने अपने बहुमत में वृद्धि कर एक सुदृढ सरकार की स्थापना की, लेकिन १९७० के चुनाव के परिणामस्वरूप ब्रिटेन में मजदूर दल के स्थान पर अनुदार दल के नेता एडवर्ड हीथ आसीन हैं और विपक्षी मजदूर दल के नेता ह हररड विल्सन।

१९२२ के उपरांत में लेकर अब तक विभिन्न दलों की स्थिति अथ तालिका में प्रकट की गयी है।

वय	अनुदार दल	उदार दल	धार्मिक दल	अय
१६२२	३४६	११५	१४२	१२
१६२३	२५८	१५६	१६१	७
१६२४	४१६	४०	१५१	५
१६२६	२६०	५६	२८८	८
१६३१	५२१	३७	५२	५
१६३५	४३१	२१	१५४	६
१६४५	२१२	१२	३६८	२२
१६५०	२६८	६	३१५	३
१६५१	३२१	६	२६५	३
१६५५	३४६	६	२७७	१
१६५६	३६५	६	२५८	१
१६६४	३०४	६	३१७	एक भी नहीं
१६६६	२५३	१२	३६३	२
१६७०	३३०	६	२८७	७ ^१

ब्रिटिश दलीय व्यवस्था की विशेषताएँ

ब्रिटिश दलीय लोकतंत्र वास्तव में देश की दलीय प्रणाली की क्रियान्वित ही है। ब्रिटिश दलीय प्रणाली की अपनी कुछ विशेषताएँ हैं, जिनकी विवेचना निम्न रूपों में की जा सकती है

(१) द्विदल पद्धति—ब्रिटिश दलीय प्रणाली की सबसे प्रमुख विशेषता यह है कि देश में दो लगभग समान रूप से शक्तिशाली, मुसगठित एवं राजनीतिक दल हैं और वे ही देश की राजनीति पर छाये हुए रहते हैं। सत्रहवीं सदी के प्रारम्भ में राजा और चर्च के समर्थक कैवेलियर्स (Cavaliers) तथा धार्मिक सहिष्णुता और ससद के समर्थक राउण्डहेड्स (Roundheads) कहलाते थे, जिन्हें आज की भाषा में रातंत्रवादी और गणतंत्रवादी कह सकते हैं। ससद की सर्वोच्चता निश्चित रूप से स्थापित होने के बाद इन दलों के नये नाम टोरी और व्हिग (Tory and Whig) पड़ गये। सन् १८३२ के सुधार अधिनियम पारित होने के उपरान्त इन दलों के नाम अनुसार दल और उदार दल हो गये। अनुदार दल स्थापित व्यवस्था को बनाये रखने का समर्थक लेखिन उदार दल शासन पद्धति, उद्योग तथा सामाजिक कल्याण के क्षेत्र में सुधारों का समर्थक था। बीसवीं सदी में मजदूर दल के उदय से ऐसा प्रतीत हुआ कि अब ब्रिटेन में द्विदलीय पद्धति के स्थान पर त्रिदलीय पद्धति स्थापित हो जायगी, किन्तु मजदूर दल की शक्ति बढ़ने के साथ साथ उदार दल का

पतन हो गया और ब्रिटिश राजनीति में दो ही दलों का प्रभुत्व बना रहा। १८८२ में ग्लिबटन ने इस द्विदल पद्धति की ओर लक्ष्य करते हुए लिखा था कि "यह विधि का कौसा विधान है कि इस देश में जो भी छोटा बालक या बालिका पैदा होती है और जीवित रहती है, वह या तो छोटा उदार दलीय बालक या अनुदार दलीय बालक होता है।"¹ यही स्थिति अब भी है, अतः केवल यह हुआ है कि उदार दलीय बालक ने मजदूर दलीय दानक का रूप ग्रहण कर लिया है।

द्विदल पद्धति के कारण—ब्रिटेन में द्विदल पद्धति के उदय और विकास के कई कारण हैं। प्रथमतः, अंग्रेजी भाषा भाषी व्यक्ति मिथ्यावादियों होने के बजाय व्यवहारवादी होते हैं और वे सैद्धांतिक मतभेदात्मक उत्पन्न करने वाली राजनीतिक दलों को जन्म देने के बजाय उस द्विदल पद्धति को बनाये रखना चाहते हैं, जो व्यवहार में ठीक प्रकार से कार्य कर रही है। सालवेडर डॉ० मडियागा के मतानुसार, 'द्विदल पद्धति ब्रिटिश जाति की उस मनोवृत्ति का परिणाम है, जो राजनीति को एक छल मानती है और राजनीतिक जीवन को केवल खिलाड़ियों की दो टीमों के बीच संघर्ष।' द्वितीयतः ब्रिटेन में यूरोप के अन्य देशों के समान राष्ट्रीयता, धर्म और भाषा की समस्याएँ नहीं हैं जो देश को खण्डित करती हैं और जिन्होंने फ्रांस तथा इटली जैसे देशों में बहुदलीय प्रणाली को जन्म दिया है। तृतीयतः, द्विदल पद्धति को जन्म देने वाला एक प्रमुख कारण ब्रिटिश चुनाव पद्धति है। यूरोप के अन्य देशों की भाँति ब्रिटेन में आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली नहीं बनाने का साधारण बहुमत की प्रणाली और एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र है और इसी कारण छोटे-छोटे राजनीतिक दलों का विकास नहीं हो सका है। ट्यूवर्जर (Duverger) के मतानुसार, "दो दलीय प्रणाली वास्तव में इस निर्वाचन प्रणाली का फल है जिसके अनुसार संघर्षरत उम्मीदवारों में से वह विजयी माना जाता है जिसे सर्वाधिक मत प्राप्त होते हैं अर्थात् उसके असफल प्रतिद्वन्द्वियों को प्राप्त मत व्यर्थ जाते हैं।"² चतुर्थतः ब्रिटिश लोकसदन के सभा भवन और कार्य पद्धति ने भी द्विदल पद्धति को स्थान बनाने में ही योग दिया है। ब्रिटिश लोकसदन का आकार अनुप्रस्थाकार (horizontal) है और आमन-सामने बैठने की इस पद्धति में कोई सदस्य सहज ही अपने दल की निष्ठा का त्याग नहीं कर सकता। इसके अतिरिक्त लोकसदन की कार्यविधि ही ऐसी है कि उसमें तीसरे दल के लिए कोई स्थान नहीं है। बहुमत वाला दल कार्यक्रम प्रस्तावित करता है, अल्पमत दल इसका विरोध करता है और संसद जीवन दो राजनीतिक दलों का मीठा संघर्ष हो गया है।

¹ How nature always does contrive
That every boy and every girl born into this world alive
Is either a little liberal or else
A little conservative

—W. S. Gilbert

² Duverger *Political Parties* p 217

द्विदल पद्धति ने ब्रिटिश सवधानिक व्यवस्था को बहुत अधिक प्रभावित किया है। द्विदल पद्धति के कारण आम चुनाव में एक राजनीतिक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त होना अवश्यम्भावी है और यह स्पष्ट बहुमत सबल तथा स्थायी मन्त्रिमण्डल को जन्म देता है। इस द्विदल पद्धति के कारण ही ब्रिटिश समद की शक्ति का ह्रास और मन्त्रिमण्डल की शक्ति में वृद्धि हुई है।

ब्रिटिश सन्दर्भ में द्विदलीय प्रणाली का विपक्ष और पक्ष

ब्रिटेन की यह द्विदलीय प्रणाली बहुत अधिक विवादास्पद रही है। एक ओर डॉ० फाइनर और लास्की जैसे विचारका के द्वारा इसे ब्रिटिश प्रजातंत्र की सफलता का आधार बतलाया गया है तो दूसरी ओर रम्जे म्योर ने अपनी पुस्तक '*How Britain is Governed*' में द्विदलीय पद्धति की कटु आलोचना की है। द्विदलीय प्रणाली के विपक्ष में प्रमुख रूप से निम्नलिखित बातें कही जाती हैं

(१) मतदान की स्वतन्त्रता सीमित—रम्जे म्योर ने कहा है कि 'प्रत्येक राष्ट्र में सदा दो से अधिक विचारधाराएँ होती हैं'^१ और इस कारण जब केवल दो राजनीतिक दल होते हैं, तो नागरिकों की मतदान की स्वतन्त्रता बहुत अधिक सीमित हो जाती है। व्यवहार में, एक समस्या के दो से अधिक पक्ष होने सम्भव हैं और ऐसा हो सकता है कि मतदाताओं का एक बड़ा भाग जोना राजनीतिक दलों में से किसी भी राजनीतिक दल की विचारधारा से सहमत न हो। ऐसी स्थिति में दो ही राजनीतिक दल होने पर इन व्यक्तियों को या तो राजनीतिक प्रतिद्वन्द्विता में तटस्थ रहना होता है या छोटी बुराई को छाटना होता है।

(२) बहुमत दल की निरक्षुशता—द्विदल प्रणाली होने के कारण एक ही राजनीतिक दल के हाथ में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका सम्बन्धी शक्ति रहती है और इसके परिणामस्वरूप एक ऐसे निरक्षुश बहुमत का जन्म होता है जो सदा ही अल्पमत को कुचलता और उसकी मांगों की अवहेलना करता रहता है।

(३) व्यवस्थापिका के महत्त्व में कमी और मन्त्रिमण्डलीय तानाशाही—द्विदल प्रणाली के विरुद्ध रम्जे म्योर और अन्य विचारकों की सबसे प्रमुख आपत्ति यही है कि इसके कारण ब्रिटेन में व्यवस्थापिका के महत्त्व और सम्मान में कमी तथा मन्त्रिमण्डल की तानाशाही का विकास हुआ है। व्यवस्थापिका के बहुमत दल को दलीय अनुशासन के कारण मन्त्रिमण्डल का सदैव ही समर्थन करना होता है। इससे व्यवस्थापिका की सत्ता सीमित हो जाती है, व्यवस्थापिका एक 'लेखा-संस्था' (Recording Institution) और दल के सदस्य कार्यपालिका की इच्छानुसार मत देने वाले यन्त्र मात्र बनावर रह जाते हैं। रम्जे म्योर का विचार है कि द्विदल पद्धति

^१ There are always more than two schools of thought in the nation "

ने व्यवस्थापिका के महत्त्व, सम्मान और शक्ति में इतनी अधिक कमी कर दी है कि आज ब्रिटिश मंत्रिमण्डल न एक अधिनायक का रूप ग्रहण कर लिया है जोर यह स्थिति ब्रिटेन में प्रजातन्त्र के लिए निश्चिन्त रूप से चिन्ताजनक है।

(४) अनेक हित बिना प्रतिनिधित्व के—देश की राजनीति में जब कबन दो ही राजनीतिक दल होते हैं तो अनेक वर्गों और हितों को व्यवस्थापिका में प्रतिनिधित्व ही प्राप्त नहीं हो पाता और यह स्थिति प्रजातन्त्र के लिए उचित नहीं कहा जा सकती है।

द्विदल प्रणाली का पक्ष

द्विदल प्रणाली के विपक्ष में कुछ बातें कही जा सकती हैं लेकिन इसका पक्ष विपक्ष की तुलना में निश्चिन्त रूप से बहुत अधिक मजबूत है। द्विदल प्रणाली के प्रमुख रूप से निम्नलिखित लाभ बतलाये जाते हैं

(१) वास्तविक प्रतिनिधि सरकार की स्थापना—प्रजातन्त्र का वास्तविक अभिप्राय यह है कि जनता के द्वारा ही सरकार का निर्माण किया जाय। लेकिन बहुदलीय व्यवस्था में अतन्त्र सरकार का निर्माण जनता द्वारा नहीं, बरन राजनीतिक दलों के पारस्परिक समझौते द्वारा होता है। केवल द्विदल प्रणाली में अतन्त्र ही सरकार जनता की इच्छाओं का प्रत्यक्ष परिणाम होती है, क्योंकि अतन्त्र ही सरकार जनता की इच्छाओं का सञ्चालन करना है, जिसे मतदानों का बहुमत प्राप्त हो। यही स्थिति प्रजातन्त्र की सारणी के अनुसार है।

(२) सरकार का निर्माण सरल—ब्रिटेन में द्विदलीय पद्धति होने के कारण आम चुनाव में दो ही एक राजनीतिक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त होता है और बहुमत प्राप्त राजनीतिक दल द्वारा सरकार का निर्माण किया जाता है। इस प्रकार सरकार का निर्माण सरल हो जाता है। इसके अतिरिक्त, यदि एक सरकार का पतन हो जाय, तो उसके स्थान पर विरोधी दल सरकार का निर्माण करने के लिए तैयार रहता है और अभी भी सर्वथा विनिश्चय ही स्थिति उत्पन्न नहीं होती।

(३) शासन में स्पष्टता और निरन्तरता—शासन का मजबूत अधिकार केवल तब ही सुदृढ़ एवं स्थायी शासन होता है और इन गुणों को द्विदल प्रणाली में अतन्त्र ही प्राप्त किया जा सकता है। मंत्रिमण्डल का व्यवस्थापिका में एक प्रतिनिधि दल का समर्थन प्राप्त होता है और इस समर्थन के आधार पर मंत्रिमण्डल हड़तालपूर्वक शासन कायम कर सकता है। ब्रिटेन में द्विदलीय पद्धति होने के कारण शासन कायम रहता है और इसका अभाव का कारण बनने की स्थिति को विरामपूर्वक कायम रूप में परिणत किया जा सकता है।

(४) शासन में एकता और उत्तरदायित्व की व्यवस्था—शासन का मजबूत सुदृढ़ करने के लिए शासन में एकता और उत्तरदायित्व की आवश्यकता होती है और शासन में

मे इस प्रकार की एकता द्विदल प्रणाली के अन्तर्गत ही सम्भव है। इसके अतिरिक्त द्विदल प्रणाली में शासन की गुणलता-अकुशलता या उत्तरदायित्व आसानी से स्थापित किया जा सकता है, वरन् जो राजनीतिक दल उद्भूत होना है, शासन सम्बन्धी सभी बापों का उत्तरदायित्व उसी पर होता है।

(५) सगठित विरोधी दल—राजनीतिक दल शासन संचालन का काम ही नहीं, बरन शासन का निर्वाह रखने का काम भी करत है। शासन को निर्वाह रखने का काम उसी समय भलीभाँति किया जा सकता है जबकि विरोधी राजनीतिक दल सुसगठित और पर्याप्त शक्तिशाली हो। ब्रिटेन में द्विदलीय पद्धति होने के कारण विरोधी दल मदव ही इस स्थिति में होता है कि वह शासन का मर्यादित रख सके।

वस्तुतः प्रतिनिधि शासन के संचालन के लिए द्विदलीय प्रणाली ही सर्वाधिक उपयुक्त है। द्विदल प्रणाली के लाभ का वर्णन करते हुए लास्की लिखते हैं, 'यही एकमात्र प्रणाली है जिसके द्वारा जनता निर्वाचन के समय अपने शासन का प्रत्यक्ष चुनाव कर सकती है। यह उस शासन को अपनी नीति के अनुसार कानून बनाने की क्षमता प्रदान करती है। यह उसकी असफलता के परिणामों को समझ में आने वाले रूप में सामने लाती है। यह दूसरे दल के शासन को अधिलम्ब स्थापना भी कर सकती है।' डॉ० फाइनर और ब्राइस आदि लेखकों के द्वारा भी ऐसे ही विचार व्यक्त किये गये हैं। इस कथन में कोई अतिशयोक्ति नहीं है कि एक विशाल देश में समदीय जनतंत्र द्विदलीय पद्धति के आधार पर ही सफलता प्राप्त कर सकता है और ब्रिटेन में समदीय प्रजातंत्र की सफलता का श्रेय इस द्विदल प्रणाली को ही है।

(२) सुदृढ़ सगठन और केंद्रीकरण—ब्रिटेन के राजनीतिक दल बहुत अधिक सगठित और केंद्रीकृत हैं। समदीय शासन पद्धति के अंतर्गत व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में निकट सम्पर्क आवश्यक होता है और इसे सुदृढ़ तथा केंद्रीकृत राजनीतिक दलों के आधार पर ही प्राप्त किया जा सकता है। ब्रिटिश राजनीतिक दलों की वास्तविक शक्ति दल के शीर्ष सगठन में विभाजित करती है और वही से दलीय क्रियाकलापों का नियंत्रण और संचालन होता है। ब्रिटेन में नीचे में ऊपर तक समस्त राजनीतिक दल एक सूत्र में बँधा रहता है।

(३) कठोर शासन—ब्रिटेन में सुदृढ़ और केंद्रीकृत राजनीतिक दलों का स्वाभाविक परिणाम कठोर दलीय अनुशासन में देखा जा सकता है। काटर और अम के कथनानुसार, 'ब्रिटिश दल पद्धति की सरलता तथा अनुशासन अमरीका की शक्ति के लिए प्रशंसा तथा ईर्ष्या का विषय है।' अमरीका में अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था होने के कारण कांग्रेस के किसी सदस्य में किये गये मतदान का सरकार के स्थायित्व पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता और इसी कारण अमरीका में अनेक बार दल के सदस्य अपने दल के नेता के निर्देश के विरुद्ध कांग्रेस में मतदान करते हैं। लेकिन

ब्रिटेन में सरकार का भविष्य लोकसदन के प्राणण में निश्चित होना है और इसी कारण ब्रिटिश लोकसदन में दलीय सचेतका (party whips) की व्यवस्था की गयी है जो दलीय नेता के साथ सम्पर्क रखत हुए सदस्यों को निर्देश देते रहते हैं और सदस्यों के लिए निर्देशों का पालन आवश्यक होता है। न केवल अमरीका, बल्कि अन्य देशों के राजनीतिक दलों की तुलना में भी ब्रिटिश राजनीतिक दल निश्चित रूप से अधिक अनुशासित हैं।

(४) नेता का सर्वोच्च महत्त्व—सभी देशों के राजनीतिक दलों में दलीय नेता का महत्त्व होता है किन्तु ब्रिटेन में यह महत्त्व सर्वोपरि है। उन्नीसवीं सदी के उत्तरार्द्ध में दो प्रभावशाली व्यक्तियों (ग्लेडस्टन और डिज़रली) के बीच प्रतिद्वन्द्विता प्रारम्भ होने के समय से ब्रिटिश जनता दलीय कार्यक्रमों को नहीं, बल्कि दलीय नेता को अपना मत प्रदान करती है और जब 'वॉबल या एटली' अथवा 'होथ अथवा विल्सन' इस बात के आधार पर मतदान किया जाता है, तो स्वाभाविक रूप से दलीय नेता दलीय राजनीति में सर्वोच्च स्थान प्राप्त कर लेता है। सत्य यह है कि उनका विजय का आधार नेता का व्यक्तित्व है और वे नेता को अपना पूर्ण समर्थन प्रदान करते हैं।

(५) वर्ग प्रकृति (Class Character)—ब्रिटिश दल पद्धति का एक लक्षण दलों की वर्ग प्रकृति है जिसका तात्पर्य यह है कि दोनों प्रमुख राजनीतिक दल अलग-अलग वर्गों का निश्चित समर्थन प्राप्त करते हैं। मजदूर दल मजदूरों का प्रतिनिधित्व करता है और अनुदार दल जमींदारों, उद्योगपतियों, धनिकों और व्यापारियों का। लेकिन इसके साथ ही यह भी सत्य है कि न तो मजदूर दल अकेले मजदूर दल के समर्थन के आधार पर सत्ता प्राप्त कर सकता है और न ही अनुदार दल जमींदारों और व्यापारियों के उच्च वर्ग के समर्थन के आधार पर सत्ता प्राप्त कर सकता है। इसलिए दोनों राजनीतिक दल बुद्धिजीवी मध्यम वर्ग को, जो किसी एक राजनीतिक दल के साथ बंधा हुआ नहीं है, अपनी ओर आकर्षित करते हैं तथा विरोधी वर्ग के भी कुछ मतदाताओं का समर्थन प्राप्त करने के लिए सज्जित रहते हैं। यही कारण है कि चुनाव के समय मजदूर दल का समाजवाद नरम तथा समझौतावादी हो-जाता है और अनुदार दल की अनुदारता प्रगतिशील रूप धारण कर लेती है। युमन के शब्दों में, "अनुदारवादियों को श्रमिकों का ध्यान रखना होता है और मजदूर दल व्यापारियों के पूर्ण रूप से उपेक्षा नहीं कर सकता।"

(६) निरंतर सक्रियता—अमरीका और अधिकांशतः शासन व्यवस्था करने वाले देशों में राजनीतिक दल चुनाव के चारों ओर तीन वर्षों के लिए राजनीति के प्र

1 'The conservatives have to be mindful of the working men and the labour cannot completely disregard business'
—R G Neumann *European and Comparative Government* p 117

उदासीन हो जाते हैं क्योंकि यह स्पष्ट हो जाता है कि एक निश्चित समय के पूरे सरकार में परिवर्तन नहीं किया जा सकता। लेकिन ब्रिटेन में मसदात्मक व्यवस्था होने के कारण विरोधी राजनीतिक दल सरकार के पतन हेतु और शामक दल मत्ता बनाये रखने हेतु सदैव सक्रिय रहते हैं। राजनीतिक दलों के लिए सक्रिय रहना इसलिए भी जरूरी हो जाता है कि कभी भी तीन सप्ताह के नोटिस पर चुनाव की घण्टी बज सकती है जैसे १९५० के बाद १९५१ में चुनाव हुए और १९६४ के बाद १९६६ में। इसके अतिरिक्त उप चुनावों का भी महत्त्व होता है और कई बार तो उन पर सरकार का अस्तित्व निर्भर करता है। अतः राजनीतिक दल सभाएँ बुलाने, साहित्य तैयार करने, स्थानीय शाखाओं का संगठित करने, स्थानीय स्वशासन संस्थाओं के चुनाव में भाग लेना, उप चुनावों में भाग लेना और सामान्य जनता से सम्पर्क स्थापित करने के कार्यों में निरन्तर सक्रिय रहते हैं।

(७) समय और समझौते की प्रवृत्ति—ब्रिटिश राजनीतिक दलों का एक अन्य महत्त्वपूर्ण लक्षण समय और समझौते की प्रवृत्ति है, जिसने ब्रिटिश प्रजातंत्र को सफलता प्रदान की है। दोनों राजनीतिक दलों के गठन का आधार सद्भावित्व भेद है, भाषा, जाति या वर्गगत भेद नहीं और दोनों ही राजनीतिक दलों का सर्वधार्मिक माधन्य में पूर्ण विश्वास है। इसके अतिरिक्त शामक दल इस बात को स्वीकार करता है कि विरोधी दल को शासन की आलोचना करने का अधिकार है और विरोधी दल मानता है कि बहुमत दल को जनता में शासन करने का उत्तरदायित्व सौंपा है। दोनों ही राजनीतिक दल इस बात के प्रति भी सचेत हैं कि उनकी स्थिति में परिवर्तन हो सकता है। आज यदि वह शासक दल है तो कल उसे विरोधी दल की स्थिति प्राप्त हो सकती है और आज के विरोधी दल को कल शासक दल की स्थिति। इसलिए न तो शासक दल मनमानी करता है और न ही विरोधी दल विरोध के लिए विरोध। दोनों एक दूसरे के प्रति सम्मान, सहिष्णुता और समझौते की प्रवृत्ति अपनाते हैं।

(८) लूट प्रथा का अभाव (Absence of Spoils System)—अमरीका में राष्ट्रपति के चुनाव के बाद स्थायी पदाधिकारियों का एक बड़ी संख्या में परिवर्तन होता है। पहले से काम कर रहे पदाधिकारियों के स्थान पर उन व्यक्तियों को इन पदों पर नियुक्त किया जाता है, जिन्होंने चुनाव के समय राष्ट्रपति को विजयी बनाने में योग दिया था। इस ही लूट की पद्धति कहते हैं। लेकिन ब्रिटिश राजनीति में राजनीतिक दलों के द्वारा इस प्रकार का आचरण नहीं किया जाता। प्रशासनिक अधिकारियों की नियुक्ति की निश्चित पद्धति है और चाहे जिस राजनीतिक दल की सरकार का निर्माण हो, प्रशासनिक अधिकारी स्थायी रूप से अपने पदों पर बने रहते हैं। ब्रिटेन की यह पद्धति अमरीकन पद्धति की तुलना में निश्चित रूप से श्रेष्ठ है।

विरोधी दल महत्त्व और कार्य

विरोधी दल का महत्त्व—ब्रिटेन में समझौते की सफलता का श्रेय

श्रेष्ठ राजनीतिक आचरण को है और इस प्रकार के श्रेष्ठ राजनीतिक आचरण का एक उदाहरण है विरोधी दल की महत्वपूर्ण स्थिति को मान्यता। ब्रिटिश संवैधानिक व्यवस्था को उचित रूप में सम्भालने के लिए विरोधी दल के कार्य और उमक महत्वपूर्ण स्थान का ज्ञान प्राप्त करना नितान्त आवश्यक है। १८२६ में टियने (Tierney) ने कहा था कि, "इंग्लैण्ड में विरोधी दल शासन का ही एक भाग है" और आज की स्थिति के मध्यम में विघटन हाँक के शब्दा में विरोधी दल ब्रिटिश संविधान के कार्यकरण का आवश्यक और अपरिहार्य अंग है। वस्तुतः इंग्लैण्ड में विरोधी दल को सरकारी मान्यता प्राप्त होती है। उसे 'सम्राट का राजभक्त विरोधी दल' (Her Majesty's Loyal Opposition) कहने में और उस राज्य की सचिव नियम से ३,००० पाँड वार्षिक वेतन प्राप्त होता है। उसे मंत्रियों के कार्यालय की पक्ति में ही एक कमरा मिला हुआ होता है। जिस समय सम्राट सदन का उद्घाटन करते हैं, उस समय विरोधी दल का नेता प्रधानमंत्री के साथ खड़ा होता है और उसे 'सम्राट का वकालिफ प्रधानमंत्री' कहा जाता है। विरोधी दल के अनेक सदन भी कैबिनेट के सदस्यों की भाँति ही प्रिवी परिषद के सदस्य होते हैं। संगठित और शासन से मान्यताप्राप्त विरोधी दल का अस्तित्व ब्रिटन की अपनी विशेषता है और संयुक्त राज्य अमरीका फ्रांस या यूरोप के अन्य देशों में यह बात नहीं देवी जा सकती।

विरोधी दल का संगठन—ब्रिटन में सम्राट का विरोधी दल उतना ही विशिष्ट, महत्वपूर्ण और संगठित है जितना कि सम्राट का शासन। विरोधी दल का अपना नेता, अपना 'छाया मंत्रिमण्डल', अपने सचैतक और अपनी दलीय बैठकें होती हैं। विरोधी दल के नेता का कार्य कम महत्वपूर्ण नहीं है और सदन में उसकी उपस्थिति भी उतनी ही अपरिहार्य है जितनी कि सदन के नेता की। वह शासन का प्रमुख विरोधी और आलोचक हाता है और इस रूप में उसके द्वारा ससदीय कानून और शासन की नीतियों को प्रभावित किया जाता है। विरोधी दल के नेता की सहायता के लिए 'छाया मंत्रिमण्डल' (shadow cabinet) होता है जिसके सदस्य विभिन्न प्रशासनिक विषयों पर विचार करते हैं। विरोधी दल न केवल शासन का आलोचना करता, वरन् राष्ट्रीय सङ्कट के अवसरों पर उसके द्वारा शासक दल के साथ पूर्ण सहयोग किया जाता है और ऐसे अवसरों पर ब्रिटन में 'राष्ट्रीय मंत्रिमण्डलों' की स्थापना की परम्परा रही है।

विरोधी दल के

बहुमत दल के समर्थन के आधार पर न स्पष्ट है। विरोधी का संचालन उच्च स्तर पर

पर भी शासक दल के ममान ही महत्वपूर्ण ह और उनकी विवेचना निम्न रूपों में की जा सकती है

(१) शासन की आलोचना—संसद के विरोधी दल का सबसे प्रमुख कार्य शासन की आलोचना करना है। ब्रिटिश शासन की सैद्धांतिक स्थिति और वास्तविक स्थिति में बहुत अधिक अंतर आ गया है। सिद्धांततया संसद कानून निर्माण के क्षेत्र में सम्प्रभु और प्रशासन पर नियंत्रण रखने वाली संस्था है, किंतु व्यवहार में कानून निर्माण और प्रशासन दोनों ही शक्तियाँ का प्रयोग मंत्रिमण्डल द्वारा किया जाता है एवं संसद का कार्य आलोचना करना मान रह गया है। जैनिंग्स ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि, “संसद शासन नहीं कर सकती। वह आलोचना करने से अधिक और कुछ नहीं कर सकती” तथा “यदि संसद का मुख्य कार्य आलोचना है, तो विपक्ष उसका अत्यंत महत्वपूर्ण भाग है।” यद्यपि शासक दल के द्वारा भी शासन की आलोचना करने का कार्य किया जा सकता है, लेकिन शासक दल की भावनात्मक और अनुशासन सम्बन्धी सीमाएँ होती हैं और विरोधी दल आवश्यक निर्भीकता तथा स्वतंत्रता के साथ यह कार्य कर सकता है।

(२) सरकारी नीति को प्रभावित करना—विरोधी दल न केवल शासन की आलोचना करने अपनी विचारधारा के आधार पर शासन की नीति को भी प्रभावित करता है। ब्रिटन जैसे राजनीतिक दृष्टि से जागरूक देश में शासक दल विरोधी दल के विचारा की नितांत अवहेलना नहीं कर सकता, क्योंकि इसका तात्पर्य अगले निर्वाचन में पराजय हो सकती है। अतः शासक दल विरोधी दल के उपयोगी विचारों को ग्रहण करने के लिए तत्पर रहता है।

(३) लोकतंत्र की सुरक्षा—विरोधी दल का सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य लोकतंत्र की सुरक्षा है। यदि शक्तिशाली विरोधी दल न हो, तो लोकतंत्र के अन्दर शासक दल अधिनायकवादी प्रवृत्ति अपना सकता है। विरोधी दल शासक दल को इन बातों के लिए बाध्य करता है कि वह अपनी नीतियों को लोकमत के अनुरूप बनाय रमे। विरोधी दल के ही कारण लोकमत की अवहेलना का तात्पर्य शासन में पदच्युति होता है। जैनिंग्स का मत है कि “यह जानने के लिए कि अमुक जाति राजनीतिक रूप से स्वतंत्र है अथवा नहीं, केवल यह जान लेना आवश्यक है कि वहाँ विपक्ष है अथवा नहीं। जब तक विपक्ष विद्यमान है अधिनायकतंत्र नहीं हो सकता।”¹ लावेल का यह कथन ब्रिटन पर पूणतया चरितार्थ होता है कि, “एक मान्यताप्राप्त विरोधी दल की स्थायी उपस्थिति से निरकुशता के भाग में बाधा पड़ती है।”²

¹ ‘To find out whether a people is politically free it is necessary only to ask if there is an opposition. There is no dictatorship, so long as there is opposition’
—Jennings

² The constant presence of a recognised opposition is an obstacle to despotism
—Lowell

विरोधी दल की उपादेयता—ब्रिटिश मविधान के अधिकांश लक्षक तो विरोधी दल की उपादेयता स्वीकार करते हैं लेकिन कुछ के द्वारा इस पर सन्देह व्यक्त किया गया है और कुछ ने इसे हाकिमार्थ भी माना है। उदाहरणार्थ, फ्राउड (Froude) ने दलीय व्यवस्था पर आचारित शासन व्यवस्था को अप्रत्यक्ष गृहयुद्ध का मिति माना है। लेकिन वास्तव में ऐसा मोचना निरान्त त्रुटिपूर्ण है। वस्तुस्थिति यह है कि जब विरोधी दल का अस्तित्व होता है तो शासन की नीति से असहमत वग अन विचार व्यक्त कर बंधानिन ढग से शासन को प्रभावित करने का प्रयत्न करता है और गृहयुद्ध की कोई आशका नहीं रहती। विरोधी दल के न होना पर विरोध व्यक्त करने का एकमात्र माग गृहयुद्ध ही रह जायगा। इस प्रकार विरोधी दल का अन्वित गृहयुद्ध का विकल्प प्रस्तुत करता है। विरोधी दल की उपादेयता के सम्बन्ध में एक पक्ति में कहा जा सकता है कि 'विरोधी दल लोकतन्त्र को लोकतन्त्र बनाये रहता है और इससे भी अधिक उसे एक सजीव और वास्तविक लोकहितकारी लोकतन्त्र का रूप प्रदान करता है।'

प्रमुख राजनीतिक दल सिद्धान्त और सगठन

वर्तमान समय में ब्रिटिश राजनीति के दो प्रमुख राजनीतिक दल हैं अनुया दल और मजदूर दल। इसके अतिरिक्त १९वीं सदी और बीसवीं सदी के प्रारम्भिक २० वर्षों में उदार दल की भूमिका भी महत्वपूर्ण रही है और आज भी इसे लगभग ८ प्रतिशत ब्रिटिश जनता का समर्थन प्राप्त है। अतः इन तीनों राजनीतिक दलों के सिद्धान्त और माठन का अध्ययन किया जायगा।

अनुदार दल

(Conservative Party)

अनुदार दल के सिद्धान्त—अनुदार दल, जैसा कि इसके नाम से ही स्पष्ट है ब्रिटेन के परम्परागत आचार विचार और सस्थाओं को बाधे रखने का पक्ष में है। उसका सिद्धान्त है कि इनमें परिवर्तन तभी किया जाना चाहिए, जबकि परिवर्तन करना आवश्यक हो जाय और तब भी यह परिवर्तन धीरे-धीरे ही किया जाना चाहिए।

अनुदार दल निजी सम्पत्ति, सस्थापित चर्च, राजमुकुट, साम्राज्य और पर पूजापति व कुलीन वर्ग के प्रभुत्व का समर्थक है। डॉ० फ्राइजर का कथन है कि "अनुदारवाद का सार उस द्वारा समर्थित सामाजिक सस्थाओं व उसकी प्रगति सम्बन्धी धारणाओं से स्पष्ट हो जाता है। अनुदार दल जिन सामाजिक सस्थाओं का समर्थन करता है, उनमें राजमुकुट, राष्ट्रीय एकता, चर्च, एक शक्तिशाली शासक श्रेणी और व्यक्तिगत सम्पत्ति की राज्य नियंत्रण से स्वतंत्रता है।" ¹ वैशेषिक दल

¹ 'The essence of conservatism is to be discovered in the social institutions which it approves and its attitude to the idea of progress. The social institutions favoured by conservatives are the crown and national unity church a powerful governing class and the freedom of private property from state interference' —Dr. Fir

मे अनुदार दल ब्रिटिश अह का समर्थक रहा है और भूतकाल म उसने ब्रिटिश साम्राज्य को बनाये रखने की अथक चेष्टा की है। उसने आयरलैण्ड की स्वतन्त्रता का बड़ा विरोध किया और भारत की स्वतन्त्रता का भी वह विरोधी ही रहा है। भूतकाल मे उसने इम विश्वास को अपनाया है कि अंग्रेज जाति का कर्तव्य ससार भर की पिछडी जातिया को सम्य बनाना है, चाहे यह काय उनकी इच्छा के विरुद्ध ही क्यों न हो और चाहे इसके लिए पाशविक शक्ति का माग ही क्या न अपनाना पड़े। अनुदार दल प्रबल नौकरशाही के पक्ष मे है और उसका विचार है कि लॉर्ड सभा के सगठन मे चाह सुधार किया जाय, लेकिन बतमान समय की अपेक्षा उसे अधिक् शक्तिशाली बनाया जाना चाहिए।

साम्राज्यवाद समाप्त हो चुका ह और बतमान समय म अनुदार दल या मजदूर दल की विदेश नीति म कोई विशेष अंतर नहीं रहा है, किंतु दक्षिण रोडे-शिया और आज़जन नियमा (Immigration laws) आदि क सम्बन्ध म अपनायी गयी नीति से उसक अहवादी दृष्टिकोण का आभास मिलता ह। अनुदार दल का विचार है कि अज भी ब्रिटेन के द्वारा अन्तरराष्ट्रीय राजनीति म महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा की जानी चाहिए। जून १९७० म पद ग्रहण के बाद अनुसार दलीय हीय सरकार के द्वारा पश्चिमी यूरोप क राज्या के साथ घनिष्ट सम्बन्ध स्थापिन करने की नीति अपनायी गयी और इसी के अ तगत ब्रिटेन ने 'यूरोपियन साक्षा बाजार' (E C M) की सदस्यता प्राप्त की। अनुदार दलीय सरकार अमरीका के साथ घनिष्ट मत्री सम्बन्ध स्थापित करने और ब्रिटेन की परमाणु शक्ति के विकास हेतु भी प्रयत्नशील है। ३० जनवरी से ३ फरवरी १९७३ की अमरीका यात्रा म प्रधान-मन्त्री हीय ने इसमे आशिक सफलता भी प्राप्त की है।^१

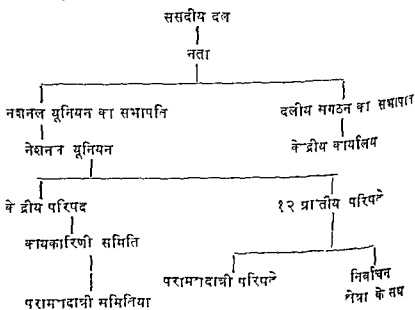
अनुदार दल की परम्परागत विचारधारा पूजीवादी व्यवस्था का समर्थन करने की रही है, लेकिन द्वितीय महायुद्ध के बाद जज अनुदार दल के सम्मुख मजदूर दल की गम्भीर चुनौती उपस्थित हुई, ता अनुदार दल की नीति म प्रगतिशीलता के चिह्न दिखाई देने लगे हैं। सन १९४७ म रूडिवादी दल क राम्पेलन द्वारा स्वीकृत औद्योगिक प्रपत्र' (Industrial Charter) मे कन्द्रीय नियोजन को देश की प्रगति के लिए आवश्यक बतलाया गया। इसी प्रकार १९४९ मे प्रकाशित 'The Right Road for Britain' नामक नीति पत्र म राज्य की ओर से आवश्यक समाज सेवाया व सभी के लिए रोजगार की व्यवस्था किय जान पर जार दिया गया। दल के सन् १९५१ के कार्यक्रम म 'गृह निर्माण योजना' अपनाने पर जोर दिया गया और इसके बाद भी दल निरन्तर सामाजिक सुरक्षा और खोर बल्याण की नीति अपनाता

१ इतिहास २५ फरवरी १९७३ पृ० ३१।

रहा है। अभी १९७२ में अनुदार दलीय सरकार द्वारा अधिनियम पारित कर १० वर्ष से अधिक आयु वाले सभी व्यक्तियों के लिए पेंशन की व्यवस्था की गयी है।

अनुदार दल के सदस्यों में जमींदार, उद्योगपति, व्यापारी, साहूकार और पादरी आदि हैं। बौद्धिक वर्ग के व्यक्तियों के एक बड़े भाग का झुकाव भी अनुदार दल के प्रति है। यह भी देखने में आया है कि पुम्पा की अपक्षा स्त्रियाँ और युवा आयु के व्यक्तियों की अपक्षा प्रौढ़ आयु के व्यक्तियों और वृद्धों का झुकाव अनुदार दल की ओर अधिक होता है। वर्तमान समय में दल के सदस्यों की संख्या लगभग २५ लाख है।^१

दल का संगठन—१८३२ का सुधार अधिनियम पारित होने के बाद जब मतदाताओं की संख्या बढ़ गयी, तो दल के द्वारा केंद्रीय संगठन की आवश्यकता अनुभव की गयी। सन् १८६७ में 'कंजर्वेटिवों तथा यूनिवनिस्टों का राष्ट्रीय संघ' स्थापित हुआ। डिजरेली ने सन् १८७० में दल का केंद्रीय कार्यालय खोला और दल का एक प्रथम धक नियुक्त किया। उसके कुछ वर्षों बाद ही दल के केंद्रीय संगठन में आवश्यक परिवर्तन हुए, निर्वाचन क्षेत्रों में इसकी शाखाएँ स्थापित की गयीं और संगठन को व्यापक रूप प्रदान किया गया। वर्तमान समय में दलीय संगठन को निम्न चाट की सहायता से समझा जा सकता है



अनुदार दल का एक अतिरिक्त दलीय संगठन है, जिसका अधिवेशन वर्ष में एक बार होता है। इस अधिवेशन में वार्षिक क्रियासूची का सिद्धावरोधन किया जाता

^१ S E Finer, *Comparative Government* p 158

व आगामी वर्ष के लिए कार्यक्रम तैयार किया जाता है। अनुदार दल का यह सम्मेलन मजदूर दलीय सम्मेलन में कम गतिशाली होता है, क्योंकि इसने द्वारा पारित प्रस्ताव मात्र परामर्शात्मक होते हैं और दलीय नेता द्वारा उन्हें अस्वीकार किया जा सकता है। राष्ट्रीय सच की अपनी एक केन्द्रीय परिषद (Central Council) और एक कार्यकारिणी समिति होती है। केन्द्रीय परिषद दल की प्रशासनिक संस्था है लेकिन अपने बड़े आकार के कारण यह प्रभावदायक रूप में कार्य नहीं कर पाती। इसकी वर्ष में दो बार बैठकें होती हैं। कार्यकारिणी परिषद की माह में एक बार बैठक होती है लेकिन इसके कार्य मात्र परामर्शात्मक ही हैं। दल पर नियंत्रण और निर्देश की अन्तिम शक्ति दलीय नेता को प्राप्त होती है और केन्द्रीय परिषद तथा कार्यकारिणी समिति ऐसे साधन मात्र हैं, जिनके माध्यम से दल के सभी वर्गों में निर्देश प्रसारित किया जा सकता है। दल का प्रशासनिक संगठन और अनुशासन अपने अपने कार्य लक्ष्य स्थित 'केन्द्रीय कार्यालय' द्वारा किया जाता है, जिसका प्रमुख दल का अध्यक्ष होता है। केन्द्रीय कार्यालय दलीय उम्मीदवारा का सम्बन्ध करता है जो दल के वित्तीय मामला का प्रबंध करता है। यह दल की नीति का प्रचार करता है और दलीय उम्मीदवारा के लिए समर्थन जुटाना है। केन्द्रीय कार्यालय दल के नेता का ही नियंत्रण होता है जिसे दलीय संगठन में केन्द्रीय निर्देश प्रसारित करने के लिए दलीय कार्यक्रम के निर्धारण में नेता का महत्व सर्वोच्च है जो केन्द्रीय निर्देश के तहत दलीय नीति घोषणा भी नेता के नाम से ही की जाती है जो केन्द्रीय निर्देश के तहत दलीय नीति घोषणा'। लोकसदन का प्रत्येक निर्देश दल के प्रशासनिक संगठन होता है।

मजदूर दल (Labour Party)

मजदूर दल की विविध स्थापना सन १८६६ में हुई ट्रेड यूनियन बायन के एक प्रस्ताव के आधार पर वर्ष १६०० में हुई। उस समय इसका नाम 'थ्रिफ्ट प्रतिनिधित्व समिति' (Labour Representation Committee) रखा गया और १९०६ में इसे बदलकर 'मजदूर दल' रर दिया गया।

मजदूर दल के सिद्धांत—मजदूर दल की स्थापना मजदूरों तथा अन्य निम्न वर्ग के लोगों के हित साधन की दृष्टि से की गयी थी और मजदूर दल निश्चिन्त एवं समाजवादी विचारधारा वाला दल है। लेकिन मजदूर दल ने अपने समाजवादी प्रेरणा मार्कसवादी दशन से प्राप्त नहीं की है और यह दल मार्कसवादी समाजवादी अपक्षा लोकतांत्रिक समाजवाद में विश्वास करता है। मार्कसवादी समाजवाद से उनका भेद मूलतः दो बातों में देखा जा सकता है। प्रथमतः मजदूर दल मार्कसवाद के मूल क्रांति की नीति में नज़ी चलने सुधार की नीति में विश्वास करता है। वह सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था में परिवर्तन हेतु शक्ति और दल प्रयोग के माध्यम से नहीं चलने सर्वधार्मिक और लोकतांत्रिक मार्ग का अपनाने के पक्ष में है। डॉ० फ्राइबर्ग के शब्दों में 'मजदूर दल दास कैपिटल (Das Kapital) की अपेक्षा बाइबिल से अधिक प्रभावित है।' इसी प्रकार सन १९५० में आयोजित अंतरराष्ट्रीय समाजवादी सम्मेलन में अपनी स्थिति स्पष्ट करते हुए थ्रिफ्ट दलीय सचिव मार्गन फ्रिन्गल ने कहा था कि 'ब्रिटिश समाजवाद साम्यवाद की पद्धति पर नहीं, बरन मथोडिज्म (ईसाई धर्म के एक पंथ) की पद्धति पर आधारित है।'

मजदूर दल के समाजवाद का मार्कसवाद से अंतर यह है कि मजदूर दल के अनुसार आर्थिक नियोजन का संचालन तो लोकतांत्रिक विधि से निर्वाचित सरकार द्वारा किया जाना चाहिए लेकिन आर्थिक नियोजन के नाम पर शासन द्वारा नागरिक स्वतन्त्रताओं का हनन नहीं किया जाना चाहिए। मजदूर दल मार्कसवाद के समान नागरिक स्वतन्त्रताओं के मूल्य पर आर्थिक नियोजन की प्राप्ति नहीं बरन नागरिक स्वतन्त्रताओं के साथ आर्थिक नियोजन की प्राप्ति करना चाहता है। इस प्रकार मजदूर दल लोकतांत्रिक साधनों में समाजवादी समाज की स्थापना करना चाहता है।

इसके अतिरिक्त समाजवाद के प्रति मजदूर दल का पुकाव सिद्धान्तवादी नहीं बरन यथार्थवादी है और उसने राष्ट्रीयकरण को अपनी ही सीमा तक अपनाया है जितनी सीमा तक इसे अपनाया आवश्यक था। १९४५-४६ के काल में मजदूर दलीय सरकार ने बैंक ऑफ इंग्लैंड, कोयला उद्योग, मातायात उद्योग और

१ Labour Party is inspired by the Bible rather than Das Kapital

लोहा तथा इस्पात उद्योग का राष्ट्रीयकरण किया, लेकिन १९५१ के बाद मजदूर दल ने समर्थ लिया कि न तो राष्ट्रीयकरण आर्थिक क्षेत्र की सभी बुराइयों का हल है और न ही राष्ट्रीयकरण के नाम पर ब्रिटिश मतदाताओं को अपनी ओर आकर्षित किया जा सकता है। १९५१ के बाद से ही मजदूर दल ने राष्ट्रीयकरण के स्थान पर समाजीकरण (Socialization) पर बल देना प्रारम्भ किया है, जिसका तात्पर्य यह है कि उद्योग चाहे व्यक्तिगत स्वामित्व के क्षेत्र में रहें, उनका संचालन सामाजिक हित की दृष्टि से होना चाहिए।

वैदेशिक क्षेत्र में मजदूर दल साम्राज्यवाद विरोधी और शांतिवादी है और संयुक्त राष्ट्र संधि के प्रति पूर्ण आस्था रखता है। अनुदार दल की अपेक्षा मजदूर दल रक्षा व्यय को सीमित रखने के पक्ष में है।

वर्तमान समय में आंतरिक सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक व्यवस्था और विदेश नीति के क्षेत्र में मजदूर दल और अनुदार दल में विषेण मतभेद नहीं है। इतना ही भेद बतलाया जा सकता है कि जहाँ अनुदार दल आर्थिक परिवर्तन की दिशा में धीमी गति अपनाने के पक्ष में है, मजदूर दल अपेक्षाकृत तीव्र गति अपनाना चाहता है।

सदस्यता—मजदूर और उनके मजदूर संधि ब्रिटिश मजदूर दल की शक्ति के आधार हैं। मजदूर दल अपने व्यय का लगभग ७० प्रतिशत भाग मजदूर संधि (Trade Unions) से ही प्राप्त करता है। मजदूर वर्ग तो इस दल का समर्थक है ही, बुद्धिजीवी मध्यम वर्ग के भी एक भाग द्वारा उसका समर्थन किया जाता है और दल व्यापारी वर्ग का भी आकर्षित करने हेतु प्रयत्नशील है। ब्रिटेन के ३ करोड़ ७० लाख मतदाताओं में से मजदूर दल के द्वारा अपने सदस्यों की सराया ६५ लाख बताई जाती है।¹

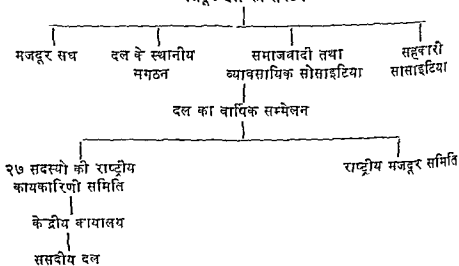
दल का संगठन—सन् १९१८ तक दल की सदस्यता केवल किसी सम्बद्ध संगठन की सदस्यता द्वारा ही प्राप्त की जा सकती थी, लेकिन अब सीधे ही मजदूर दल की सदस्यता प्राप्त की जा सकती है। लेकिन जब भी मजदूर दल की शक्ति का आधार ये सम्बद्ध संगठन ही है और सम्बद्ध संगठन में प्रमुख ये हैं (१) ६०० से अधिक लोकसदन की निर्वाचन क्षेत्रीय दल की इकाइयाँ, जिनके लगभग १० लाख व्यक्ति सदस्य हैं। ये दल के वार्षिक सम्मेलन में अपने प्रतिनिधि भेजती हैं और इन निर्वाचन क्षेत्रों के ११ क्षेत्रीय समूह बनाये गये हैं। (२) मजदूर संधि (Trade Unions)—जिनकी संख्या ७० से अधिक है और जिनमें कुछ बहुत बड़े हैं तथा कुछ बहुत छोटे। उदाहरण के लिए 'परिवहन और साधारण श्रमिकों के संधि' के १० लाख सदस्य हैं। ये बड़े मजदूर संधि स्वयं अपने उम्मीदवार खड़े करते हैं और इनकी सफलता निश्चित होती है। (३) सहकारी समितियाँ, जो निर्वाचन क्षेत्रों के संगठनों से

¹ S E Finer, *Comparative Government* (1971 Edition), p 159

सहयोग करती हैं। (४) समाजवादी सोसाइटिया, इनका गठन बुद्धिजीवी वर्ग का समयन प्राप्त करने के लिए किया गया है और उनमें कुछ प्रमुख हैं—केबीयन सोसाइटिया, समाजवादी चिकित्सका व शिक्षकों के संघ आदि।

दल की नीति निर्धारित करने वाला मुख्य अंग 'वार्षिक सम्मेलन' है, जिसमें प्रत्येक सम्बद्ध संगठन को ५,००० सदस्यों पर एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार होता है। संसद सदस्य और उम्मीदवार इसके पदेन सदस्य होते हैं। दल की नियंत्रणकारी व प्रशासनिक सत्ता 'राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति' में निहित है। इसका चुनाव वार्षिक सम्मेलन द्वारा होता है और इसके २५ सदस्य होते हैं। संसदीय दल का नेता, उपनेता और कोषाध्यक्ष इसके पदेन सदस्य होते हैं। राष्ट्रीय सम्मेलन के बीच के काल में नीति सम्बंधी प्रश्नों का निणय करने, नियमों को लागू करने और अनुशासन बनाये रखने का काम इसी के द्वारा किया जाता है। राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति संसद के लिए उम्मीदवारों की छान भ भी महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती है। दल के संसदीय अंग में सभी सदस्य सम्मिलित रहते हैं। इसके अधिकारियों में सभापति, उपसभापति, मुख्य मंचतक और सदस्यों द्वारा निर्वाचित एक समिति होती है।

मजदूर दल का संगठन



उदार दल

(Liberal Party)

उदार दल, जो अपने आपको व्हिग (Whig) का उत्तराधिकारी मानता है, का अम्युण्य स्वेच्छाचारी साम्राज्य का विरोध करने के लिए हुआ। १९वीं सदी के अन्त और बीसवीं सदी के प्रारम्भिक चरण में उदार दल ने ग्रेट ब्रिटेन के राजनीतिक, सामाजिक व आर्थिक जीवन में अनेक सुधार किये हैं। आयरलैण्ड की स्वतन्त्रता मतान्तर सम्बंधी सुधार और म्रिया को मताधिकार, मजदूरों की

स्थिति में मुधार और लाड सभा की शक्तियों में कमी आदि महत्त्वपूर्ण मुधार इस दल के नेतृत्व में ही हुए ।

भूतकाल में उदार दल सभी प्रकार की स्वतंत्रता का समर्थक रहा है और वर्तमान में वह परम्परागत वैयक्तिक स्वतंत्रताओं के साथ-साथ आर्थिक समानता और स्वतंत्रता का समर्थक है । वह मजदूरों के अधिकारों का मान्यता देता है और उनकी स्थिति सुधारण के पक्ष में है, किंतु इसके साथ ही राष्ट्रीयकरण और समाजवाद का विरोधी है । उदार दल उद्योगों और आर्थिक जीवन के विकेंद्रीकरण का समर्थक है । अंतरराष्ट्रीय क्षेत्र में वह शांति का समर्थक है । वास्तव में आज उदार दल की विचारधारा बहुत स्पष्ट नहीं है और उदार दल के नेताओं में इस सम्बन्ध में मतभेद भी है । भूतकाल में उदार दल ने जिस विचारधारा को अपनाकर लोकप्रियता प्राप्त की थी, उसी का आज जोर शोर के साथ मजदूर दल द्वारा अपना लिए जाने के कारण ब्रिटिश राजनीति में उदार दल के लिए विशेष स्थान नहीं रहा है ।

उदार दल के सदस्यों की संख्या लगभग १२ लाख ५० हजार है ।^१ जून १९७० के चुनाव में उदार दल ने कुल मतदाताओं के ७४ प्रतिशत मत प्राप्त किये, किंतु साधारण बहुमत और एकल सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों की व्यवस्था के कारण इस लोकसदन में केवल ६ स्थान ही प्राप्त हो सका । इसी कारण वर्तमान समय में उदार दल द्वारा इस बात पर जोर दिया जा रहा है कि ब्रिटेन में चुनाव हेतु आनुपातिक प्रतिनिधित्व की पद्धति को ग्रहण किया जाना चाहिए । अन्य दो प्रमुख दलों की तुलना में उदार दल में अनुशासन निश्चित रूप से ढीला है ।

अन्य दल

साम्यवादी दल—ब्रिटेन में साम्यवादी दल भी है, किंतु इस ब्रिटिश राजनीति में प्रभावपूर्ण स्थान प्राप्त नहीं है । सन १९४५ के चुनावों में इसने दो प्रतिनिधि लोकसदन के लिए चुने गये थे और जून १९७० में भी इसका एक प्रतिनिधि चुना गया है । इसके सदस्यों की संख्या ५० हजार के लगभग है । साम्यवादी दल के सदस्यों ने मजदूर दल में प्रवेश कर उस पर अपना प्रभुत्व स्थापित करने का प्रयत्न किया, किंतु मजदूर दल ने इन प्रयत्नों को सफल नहीं होने दिया ।

फासिस्ट दल—फासिस्ट दल की स्थिति साम्यवादी दल से भी बुरी है । इटली में मुसोलिनी के उत्थान के बाद ब्रिटेन में भी कुछ घनी घराना के नवयुवक फासिस्ट बन और ओस्वल्ड मोस्ले ने फासिस्टों का एक सघ बनाया । युद्धकाल में मोस्ले को बंदी बना लिया गया । जेल से छूटने पर मोस्ले ने फिर संगठन

^१ S E Finer *Ibid*, p 158

बनाया और एक पत्र भी निकाला। फामिस्ट दल का अब तक म्यानीय सस्थाओ या लोकसदन मे कोई प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं हुआ है।

द्वितीय विश्वयुद्ध के काल मे ब्रिटेन मे कुछ समय के लिए 'कामनवल्थ दल' का उदय हुआ था। इसी प्रकार 'स्वतंत्र मजदूर दल' अब भी राजनीतिक प्रचार करता है और चुनाव मे भाग लेता है किंतु इन सभी दलो की शक्ति नगण्य सी है।

प्रश्न

- १ ब्रिटेन तथा अमरीका की दलबन्दी प्रथाओ की तुलना कीजिए और भेद बतलाइए।
(विन्नम, १९६५, ६६)
- २ इंग्लैण्ड तथा अमरीका के प्रमग मे राजनीतिक दलो का वणन कीजिए।
(राजस्यान, १९७०)
- ३ ब्रिटेन मे राजनीतिक दला के विकास का सम्पेक्ष म वणन कीजिए।
- ४ ब्रिटेन मे द्विदलीय पद्धति के विकास और अस्तित्व के लिए क्या कारण उत्तर दायी रहे हैं ? इस पद्धति के गुणो और दोषो की परीक्षा कीजिए।
- ५ ब्रिटेन मे राजनीतिक दलो के संगठन और उद्देश्यो का वणन कीजिए।
(गोरखपुर, १९७०)

9

विधि और न्याय (LAW AND JUSTICE)

“ब्रिटिश न्याय पद्धति श्रेष्ठता, निष्पक्षता, कार्यों में शीघ्रता तथा प्रशासन में स्वतंत्रता के लिए देश तथा विदेशों में प्रसिद्ध है। इसकी श्रेष्ठता का प्रमाण यह है कि अग्रे राष्ट्रों ने बहुत अधिक सीमा तक इसी पद्धति और प्रक्रिया को अपनाया है।”¹ —ऑग

ब्रिटिश विधि और न्याय व्यवस्था अपनी जिन विशेषताओं के लिए विख्यात है, सम्भवतया उनमें ‘विधि का शासन’ सबसे अधिक प्रमुख है।

विधि का शासन (Rule of Law)

राजनीतिक दशन में ब्रिटिश संविधान और शासन व्यवस्था का नाम ‘विधि के शासन’ के साथ जुड़ा हुआ है। ‘विधि का शासन’ का भाव यह है कि इंग्लैंड के शासन का संचालन कि-ही विशेष व्यक्तियों की इच्छा द्वारा नहीं, बरन् विधि के द्वारा ही किया जाता है। विधि सर्वोच्च है और कोई भी व्यक्ति विधि के नियन्त्रण से बच नहीं सकता। उच्चतम स्तर के व्यक्ति से लेकर निम्न स्तर के व्यक्ति तक सभी विधि के सम्मुख समान हैं। विधि के शासन में निरबुद्ध विशेषाधिकार और सरकारी मनमानेपन के लिए कोई स्थान नहीं है।

विधि के शासन की विशेषताएँ—प्रो० डायसी ने ब्रिटेन में विधि का शासन को संघिदान का एक प्रमुख अंग माना है। उनके अनुसार विधि के शासन की तीन प्रमुख विशेषताएँ हैं

(१) विधि की सर्वोच्चता—ब्रिटिश शासन व्यवस्था में सर्वोपरि स्थान विधि को प्राप्त है, किसी व्यक्ति अथवा सरकारी अधिकारी को नहीं। इसका तात्पर्य यह है

¹ It enjoys an enviable reputation both at home and abroad for its excellence and the impartiality, promptness and independence with which justice is administered. Its excellence is proved by the fact that its methods and procedures have been adopted to a larger extent by other nations.

कि सरकारी अधिकारियों के द्वारा मनमाने तरीके से अपनी शक्तियाँ का प्रयोग नहीं किया जा सकता। उह विधि द्वारा निर्धारित सीमाओं के अतगन रहत हुए ह अपना काय करना होता है। प्रदासन के सभी कार्यों के लिए आवश्यक है कि उनके किये जान के लिए कानून द्वारा अधिकार प्रदान किया गया हो। इस सम्बन्ध में हेगन और पावेल (Hegan and Powell) लिखते हैं, "जो लोग सरकार बनाते हैं वे लोग मनमाना नहीं कर सकते। उनको अपनी शक्ति ससद द्वारा निर्मित विधियों के अनुसार ही प्रयोग में लाना होती है।"

(२) सभी नागरिकों के लिए एक ही प्रकार की विधि और 'यायालय'—डायसी के अनुसार, विधि के शासन का दूसरा और अधिक महत्वपूर्ण तात्पय यह है कि सभी व्यक्ति चाहे उह कोई भी पद या स्थिति प्राप्त क्यों न हो, विधि की दृष्टि में समान है और उनके लिए एक ही प्रकार के कानून तथा 'याय व्यवस्था की स्थापना की गयी है। प्रत्येक व्यक्ति राज्य के साधारण कानून के आधीन तथा साधारण 'यायालया के 'याय क्षेत्र के अतगत है। 'विधि के शासन की इस मायता के कारण ही ब्रिटेन में फ्राम अज 'प्रशासनिक 'यायालय' (Administrative Courts) नहीं हैं, जिनके अतगत प्रशासनिक अधिकारियों के विरुद्ध उनके द्वारा किये गये उन कार्यों के लिए अभियो चलाय जा सकते हैं, जो उहोंने अपने पद पर रहते हुए किये हैं। ब्रिटेन की इस कानूनी समानता पर बल देत हुए डायसी ने कहा है, कि "हमारे लिए प्रधानमन्त्री से लेकर एक सिपाही या कर वसूल करने वाले तक, प्रत्येक कर्मचारी का दायित्व, प्रथेक ऐसे काय के लिए जो कानून के अतगत 'याय्य न हो, उतना ही है जितना किसी साधारण नागरिक का होता है।"

(३) विधि का शासन व्यक्ति के अधिकारों का रक्षक—डायसी के अनुसार विधि के शासन का तीसरा तात्पय यह है कि वहा विधि के सामान्य सिद्धान्त नागरिक स्वतन्त्रताओं के रक्षक और 'यायालय स्वतन्त्रता और अधिकारों के रक्षक हैं। वहा व्यक्तियों के अधिकार और उनकी स्वतन्त्रताओं की सुरक्षा इसलिए नहीं है कि भारत या अमरीका की भाँति उनकी व्यवस्था सविधान के अतगत की गयी है, बल इसलिए है कि न्यायिक निणय उनकी रक्षा सदा से करते आये हैं। विधियाँ नागरिक स्वतन्त्रताओं और अधिकारों की किस प्रकार रक्षक हैं, इस स्पष्ट करत हुए डायसी ने लिखा है कि, "केवल उस दशा को छोड़कर जब सामान्य 'यायिक विधि द्वारा यह निणय कर दिया गया हो कि कानून का स्पष्ट उरलघन हुआ है, किसी व्यक्ति को न कोई दण्ड दिया जा सकता है और न उसे विहित रूप से किसी प्रकार की शारी

1 "With us every official from the Prime Minister to a constable or a collector of taxes is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen
—Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*,
(10th Edition 1959), p 19

रिक या आर्थिक हानि पहुँचाई जा सकती है। इस अर्थ में विधि का शासन शासन की उस प्रत्येक व्यवस्था के विरुद्ध है, जो अधिकारी व्यक्तियों द्वारा औरो पर प्रतिबंध लगाने की शक्ति के व्यापक, स्वच्छापूर्ण तथा विवेकगत प्रयोग पर आधारित हो।¹

विधि के शासन की सीमाएँ

इंग्लैण्ड के सचिवान और शासन के अतगत सिद्धांत और व्यवहार में भारी अन्तर पाया जाता है और विधि के शासन पर भी यही बात लागू होती है। सद्भाषितक दृष्टि से विधि के शासन के अनुसार इंग्लैण्ड का प्रत्येक नागरिक कानून की दृष्टि में समान है। राजा से लेकर निम्नतम व्यक्ति तक सभी विधि के नियमन में हैं, सभी के लिए एक ही प्रकार के कानून और एक ही प्रकार के न्यायालय हैं, किंतु आचरण की दृष्टि से सभी बातें निम्न हैं। कई ऐसी बातें हैं जो विधि के शासन से मेल नहीं खाती और उनके आचार पर हम डायसी के इस विचार से सहमत नहीं हो सकते कि इंग्लैण्ड में विधि का शासन सर्वाच्च है। विधि के शासन के अपवाद निम्नलिखित हैं

(१) अधिकारियों की विवेकात्मक शक्ति—विधि के शासन की व्याख्या करते हुए डायसी ने प्रतिपादित किया है कि विधि का शासन इस बात के विरुद्ध है कि अधिकारियों को 'शक्ति' के व्यापक, स्वच्छापूर्ण तथा विवेकगत प्रयोग का अधिकार प्राप्त हो। डायसी के इस कथन के अनुसार ब्रिटेन में विधि के शासन की व्यवस्था होने के कारण अधिकारी वर्ग को कोई विवेकात्मक शक्ति प्राप्त नहीं होनी चाहिए। किंतु वास्तविकता यह है कि ब्रिटेन में भी वर्तमान समय में राज्य का कार्यभार बहुत अधिक व्यापक हो गया है और सरकारी अधिकारी अपने उत्तरदायित्वों को पूरा कर सकें, इस दृष्टि से उन्हें अपने विवेक के अनुसार कार्य करने की छूट देना नितांत आवश्यक हो गया है। ब्रिटेन में भी प्रशासनिक अधिकारियों को विवेकात्मक शक्ति प्राप्त होने के कारण विधि के शासन की धारणा सीमित हो गयी है।

(२) लोक अधिकारियों के सम्बंध में विशेष स्थिति—विधि के शासन का तात्पर्य यह है कि सामान्य व्यक्तियों और लोक अधिकारियों में कोई भी अंतर नहीं किया जाना चाहिए, लेकिन ब्रिटेन में भी लोक अधिकारियों का कुछ भीमा तक विशेष स्थिति प्राप्त है। इंग्लैण्ड में १८६३ में लोक अधिकारों की सुरक्षा अधिनियम (The Public Authorities Protection Act) पारित किया गया, जिससे अनुसार किसी सरकारी कर्मचारी के विरुद्ध कोई भी कार्यवाही उसके द्वारा

¹ 'No man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods except for a distinct breach of law established in the ordinary legal manner. In this sense the rule of law is contrasted to every system of government based on the exercise by persons in authority of wide arbitrary or discretionary powers of constraint

किये गये अपराध के ६ मास की अवधि के अन्दर ही की जानी चाहिए, अर्थात् वह काल-तिरोहित (Time barred) हो जाती है। साथ ही साथ, यदि सरकारी कर्मचारी पर चलाया गया अभियोग सत्य सिद्ध न हो सके, तो अभियोग चलाने वाले व्यक्ति को उसका खर्च देना होता है। ऐसी दशा में कोई भी व्यक्ति सरकारी कर्मचारी के विरुद्ध अभियोग चलाने का साहम ही नहीं करता। सरकारी अधिकारियों को कुछ सीमा तक प्राप्त इम विशेष स्थिति के कारण विधि के शासन की धारणा सीमित हो गयी है।

(३) प्रदत्त व्यवस्थापन—इन सबके अतिरिक्त, पिछले लगभग ४०-५० वर्षों में राज्य के कार्यों और उसके परिणामस्वरूप कानून की संख्या बहुत अधिक बढ़ जाने के कारण व्यवस्थापिका के द्वारा अपनी कानून निर्माण की शक्ति का एक बड़ा भाग न्यायपालिका को सौंप दिया गया है, जिसे प्रदत्त व्यवस्थापन कहते हैं। यह प्रदत्त व्यवस्थापन भी विधि के शासन को सीमित ही करता है, क्योंकि डायरी द्वारा प्रतिपादित विधि के शासन का अर्थ यह है कि प्रशासन का प्रत्येक कार्य या तो सामान्य कानून अथवा समदीय कानून द्वारा अधिष्ठित हो। किंतु प्रदत्त व्यवस्थापन की उक्त व्यवस्था का अंतर्गत प्रशासन स्वयं द्वारा निमित्त नियमों के अनुसार ही कार्य करता है। वर्तमान समय में प्रदत्त व्यवस्था की उच्च योगिता सभी पक्षों के द्वारा स्वीकार कर ली गयी है और प्रदत्त व्यवस्थापन की इन व्यवस्था से 'विधि के शासन' को निश्चित रूप में बहुत आघात पहुँचा है।

(४) प्रशासनिक नियम और न्यायालय—विधि के शासन का एक पक्ष यह है कि सामान्य व्यक्ति और राजकीय पदाधिकारी दोनों के लिए एक ही प्रकार की विधि और एक ही प्रकार के न्यायालय हो। पर व्यवहार के अंतर्गत वर्तमान समय में ऐसी बात नहीं है। अब ब्रिटेन में अनेक ऐसे प्रशासनिक न्यायालय हैं, जिनमें प्रशासन के अधिकारी यायाधिकारी होते हैं तथा सरकारी कर्मचारियों तथा साधारण नागरिकों के बीच उत्पन्न विवादों का निणय करते हैं। इसके अतिरिक्त इन विवादों का निणय साधारण कानूनों के आधार पर नहीं बरत प्रशासन द्वारा निमित्त प्रशासनिक नियमों के आधार पर किया जाता है। थम न्यायालय और सामाजिक बीमे के न्यायालय इसी प्रकार के अर्द्ध न्यायिक निकाय हैं, जो सामान्य न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र से जलग अपना कार्य करते हैं।

विधि के शासन की अर्थ भी कुछ सीमाएँ हैं

(५) इंग्लैण्ड के सम्राट के विरुद्ध किसी भी न्यायालय में कोई अभियोग नहीं चलाया जा सकता और उसे कभी भी किसी न्यायालय के सम्मुख पक्ष नहीं किया जा सकता। इसी प्रकार सम्राट अपने विशेषाधिकारों का प्रयोग करने में भी स्वतंत्र है।

(६) विधि का शासन विदेशी शासकों तथा राजदूतों पर लागू नहीं होता। देश के कानून का उल्लंघन किये जाने पर भी उन पर किसी न्यायालय में अभियोग

नहीं चलाया जा सकता और न ही किसी विदेशी जहाज के विरुद्ध कानूनी कार्रवाई की जा सकती है।

(७) गृहमंत्री का यह अधिकार है कि वह किसी भी विदेशी नागरिक को ब्रिटिश प्रजा होने का प्रमाण पत्र दे सकता है, किसी के प्रमाण पत्र को रद्द कर सकता है या अवाधित विदेशी का देश से बाहर निवाल सकता है। इन सब कार्यों के लिए उसके विरुद्ध कोई अभियोग नहीं चलाया जा सकता।

(८) सैनिक दल के मदस्यो पर सैनिक विधिया का नियंत्रण होता है। और उनका अभियोग सैनिक न्यायालय में ही निर्णीत होता है। चिकित्सक सवसाधारण चिकित्सा परिषद के अधीन हात ह और प्रतिष्ठित धर्मापदेशक धर्मपरक न्यायालय के। य सभी तथ्य सामान्य कानून और सामान्य न्यायालय के क्षेत्र को सीमित कर देते हैं।

वास्तव में, आज इंग्लण्ड में उस रूप में विधि का शासन विद्यमान नहीं है, जिस रूप में डायरी के द्वारा उसका चित्रण किया गया है। आज इंग्लण्ड में अनेक रूपा में इसका उल्लंघन किया जाता है और अब इंग्लण्ड में भी बहुत अधिक सीमा तक प्रशासकीय याय का विकास हो रहा है।

ब्रिटिश विधि का वर्गीकरण (Classification of British Law)

ब्रिटन में विधि का अब उन नियमों से लिया जाता है, जिन्हें न्यायालय मान्यता प्रदान करते और व्यवहार में लाते हैं। उनके लिखित अथवा अलिखित होने का कोई विशेष महत्त्व नहीं है। ब्रिटन की विधि का वर्गीकरण तीन रूपों में किया जा सकता है। सामान्य विधि, नैसर्गिक या औचित्यपूर्ण विधि और परिनियम। विधि के इन तीन रूपों की विवेचना निम्न प्रकार की जा सकती है

(१) सामान्य विधि (Common Law)—नामन विजय के पूर्व ब्रिटन में विधियों के सम्बन्ध में कोई एकरूपता नहीं थी और यायाधीश स्थानीय रीतिरिवाजों का ही कानून के रूप में लागू करते थे। नामन तथा एन्जीवन राजाओं ने अनुभव किया कि सार देश को सुसंगठित इकाई का रूप प्रदान करने के लिए समस्त देश में एकसमान कानून और याय पद्धति को अपनाना चाहिए। उन्होंने यायाधीशों को देश भ्रमण के लिए भेजना शुरू किया जिससे वे यह देख सकें कि समस्त देश में सम्राट के कानून ठीक प्रकार से लागू हो। इन यायाधीशों ने पहले-पहल तो स्थानीय प्रथाओं के आधार पर याय प्रदान किया, किंतु धीरे-धीरे भिन्न भिन्न स्थानों की प्रथाओं के भेद समाप्त होत गये और एकसमान सिद्धांतों के आधार पर सामान्य याय पद्धति का विकास हुआ। इस प्रकार यायाधीशों के द्वारा विधियों की जा एकरूपता स्थापित की गयी उसी से सामान्य विधि का उदय हुआ। इस प्रकार सामान्य विधि उन विधियों का कहते हैं, जिनका सम्राट या सदन ने कभी निर्माण नहीं किया, वरन् जिनका विकास न्यायाधीशों के निणयों और अभिलेखा (Records) के आधार पर हुआ। वर्तमान समय में भी ब्रिटन में सामान्य विधि

का विशेष महत्त्व है और सविदा नियम तथा सामाजिक अपराधा न सम्बन्धित क नियम मुख्यतया इसी पर आधारित हैं ।

(२) नैसर्गिक विधि या औचित्यपूर्ण विधि (Equity)—इंग्लैण्ड में नैसर्गिक विधि का विकास सामान्य विधि की त्रुटियाँ को दूर करने के नियम के रूप में हुआ है । नैसर्गिक विधि अपने मूल रूप में सम्राट के विवेकाधारित नियमों पर आधारित है और इसका वही से उदय और विकास हुआ है । १३वीं सदी के मध्य में सामान्य विधि का विकास बढ़ रहा गया और सामान्य विधि पर्याप्त बढोरे भी हो गयीं सामान्य विधि द्वारा अपने आपकी परिस्थितियों के अनुसार न डाल सकने के कारण अनेक मामलों में साधारण व्यक्तियों को 'याय न मिलने पाया । ऐसी स्थिति बढती होकर लोग सम्राट के पास 'याय के लिए अपील भेजने लग, क्योंकि सम्राट का अधिकार और 'याय का मोत था । सम्राट के पास पहुँचे से ही बहुत अधिक बाय होने के कारण उसके लिए इस प्रकार की अपीलों के सम्बन्ध में नियम कर सकना सम्भव नहीं था । अतः उसने इन अपीलों को चांसलर के पास भेजना शुरू कर दिया कि उस समय सम्राट की परिपद का कानूनी सदस्य होता था । उसके आधीन ही कानून तथा 'याय विभाग होता था और उनके द्वारा किये जाने वाले कानूनों के चांसरी 'यायालय का उदय हुआ । चांसरी 'यायालय का अध्यक्ष चांसलर बन गया और उसके द्वारा अपनी 'याय भावना, औचित्य, नैतिकता और नैतिकता के आधार पर जो निर्णय दिये जाते थे, उससे नैसर्गिक विधि का विकास हुआ । १३वीं सदी तक नैसर्गिक विधि के नियम पर्याप्त स्पष्ट हो गये । १८७३ के पाठ्यक्रम अधिनियम ने यह निश्चित किया कि सम्राट की वच और दीवानी के सम्बन्ध में 'चांसरी' में 'याय व्यवस्था सामान्य विधि और नैसर्गिक विधि दोनों के निर्णयों के अनुसार होनी चाहिए । इसी अधिनियम में यह भी कहा गया कि सामान्य विधि और नैसर्गिक विधि में संघर्ष उत्पन्न होने पर नैसर्गिक विधि को लागू किया जाय ।

(३) परिनियम विधि (Statute Law)—परिनियम विधि उन विधियों को कहा जाता है, जिनका निर्माण संसद द्वारा किया गया हो । १६वीं सदी में इंग्लैण्ड का अधिकांश कानून सामान्य कानून अथवा नैसर्गिक विधि पर आधारित था । उसके पश्चात् सामान्य विधि और नैसर्गिक विधि अपने आपका बढती गयीं । ब्रिटेन तीव्र गति से लोक कल्याणकारी राज्य की ओर बढ़ रहा था, इन्हीं कानूनों को निश्चित और व्यापक रूप पदान करने की आवश्यकता अनुभव की गयी । इसलिए संसद द्वारा प्रतिवर्ष अनेक विधेयक पारित किये जाने लग, जिन्हें सम्राट औपचारिक स्वीकृति से कानून का रूप प्राप्त हुआ । ये कानून समस्त देश में लागू होते हैं और संसद के सम्मर्थ होने के कारण 'यायालय भी इन्हें अवश्य ध्यान में रख कर सकत । वर्तमान समय में परिनियम विधि का ही प्रचलन बढ़ता जा रहा है । परिनियम विधि की शक्ति सामान्य विधि और नैसर्गिक विधि दोनों का है ।

लाना में अधिक है। परिनियम विधि का सामान्य विधि या नैतिक विधि से विराध होने पर परिनियम विधि ही मान्य होती है और अग्र प्रकार की विधि अप्रभावी हो जाती है। परिनियम विधि का विधि के अर्थ दो रूपों से महत्त्वपूर्ण अंतर यह है कि परिनियम विधि मसद द्वारा निर्मित हुई है लेकिन सामान्य विधि और नैतिक विधि का विकास न्यायाधीश के नियम से हुआ है।

कानून व न्याय व्यवस्था की विशेषताएँ

ग्रेट ब्रिटेन में विधि और न्याय की एक श्रेष्ठ व्यवस्था है और वहाँ के नागरिक अपनी इस व्यवस्था पर गर्व करते हैं। विधि और न्याय व्यवस्था की उल्लेखनीय विशेषताएँ इस प्रकार हैं

(१) विधि का शासन और सभी व्यक्तियों के लिए एक ही प्रकार के न्यायालय—ब्रिटिश विधि और न्याय व्यवस्था की सबसे प्रमुख विशेषता निश्चित रूप से विधि का शासन ही है जिम्की विस्तृत विवेचना इस अध्याय के प्रारम्भ में की जा चुकी है।

(२) कानून का असहितावद्ध (Uncodified) रूप—ब्रिटेन में विधान की ही भाँति विधि के अधिकांश भाग का विकास हुआ है, निर्माण नहीं। इसी कारण ब्रिटिश कानून का अधिकांश भाग असहितावद्ध ही है, भारत या अमेरिका की भाँति सहितावद्ध नहीं। ब्रिटिश कानून का अधिकांश भाग उस रूप में है जिसे 'सामान्य कानून' (Common Law) कहते हैं और जिसे न्यायालयों के अनेक नियमों में देखा जा सकता है। औचित्य की धारणा के आधार पर न्यायाधीशों द्वारा दिये गये नियम भी असहितावद्ध कानून का ही एक बड़ा भाग है। किन्तु इसका तात्पर्य यह नहीं लिया जाना चाहिए कि ब्रिटेन में सहितावद्ध कानून ही ही नहीं। मसद का अधिकार क्षेत्र बढ़ने के साथ साथ ब्रिटेन में मसदीय कानून और प्रदत्त व्यवस्थापन बढ़ता जा रहा है और कानून का यह रूप सहितावद्ध ही है।

(३) दीवानी व फौजदारी कानून में भेद—ब्रिटेन में दीवानी व फौजदारी कानून तथा उनसे सम्बंधित न्यायिक प्रक्रिया में भेद किया गया है। दीवानी कानून का सम्बंध समाज के सदस्यों अर्थात् उनके अधिकार, कर्तव्य तथा दायित्व सम्बंधी विवादों से होता है और उनके अंतर्गत व्यक्तियों के द्वारा स्वयं ही अभियोग चलाय जाते हैं राज्य के द्वारा नहीं। फौजदारी कानून का सम्बंध पूरे समाज अथवा राज्य के विरुद्ध किये गये अपराधों से होता है और उनके अंतर्गत अभियोग का संचालन राज्य की ओर से किया जाता है। लेकिन दीवानी और फौजदारी कानून की यह विभाजन रेखा सूक्ष्म ही है और अनेक ऐसे विवाद होते हैं जिनका एक पक्ष दीवानी और दूसरा पक्ष फौजदारी कानून से सम्बंधित होता है। दीवानी और फौजदारी विवादों में यह भी अंतर है कि जूरी का प्रयोग सामान्यतया फौजदारी अभियोगों में ही किया जाता है।

(४) न्यायपालिका की स्वतन्त्रता—ब्रिटेन में न्यायपालिका को स्वतन्त्र और निष्पक्ष बनाये रखने का पूरा प्रयत्न किया गया है और इस सम्बन्ध में बहू-व्यवस्थाएँ की गयी हैं। न्यायाधीशों की नियुक्ति राजमुकुट द्वारा साइबर अथवा प्रधानमंत्री की सिफारिश पर की जाती है और न्यायाधीशों की छान बहू-वैरिस्ट्रा में स की जाती है। उनकी नियुक्ति सदाचरम काल तक के लिए होती है और उन्हें सम्राट के द्वारा उसी स्थिति में पदभूत किया जा सकता है, जबकि उनके दोनो मदन इस उद्देश्य से सम्राट की सेवा में सम्बोधन प्रस्तुत कर। एंग्लो की व्यवस्था भी ऐसी नहीं है कि उनका न्यायाधीशों की निष्पक्षता पर सि-प्रभाव पड़े। उदाहरणार्थ, काउण्टी के न्यायाधीशों को उच्च न्यायालय का न्यायाग होने की कोई आशा नहीं होती, जिनके कारण न्यायाधीश प्रशासनिक अधिकारों की वृत्ता प्राप्त करने का प्रयत्न करें। इस कारण न्यायाधीश न तो शासन के होते हैं और न ही वृत्ताकाक्षी। न्यायाधीशों के लिए पर्याप्त धन की व्यवस्था की गयी है जिससे वे घम के प्रलोभन से बचे रहें। न्यायाधीशों का वेतन विधि पर भारित होने के कारण मतदान से बाहर होता है और मजदूरी द्वारा कोई बर्मी नहीं की जा सकती। ससद में अथवा उसके बाहर न्यायाधीशों का कोई आलोचना नहीं की जा सकती, क्योंकि ऐसा करने वाला को विरुद्ध 'न्यायालय के अपमान' (Contempt of Court) की कार्यवाही की जा सकती है।

सभी व्यक्तियों को निष्पक्ष न्याय प्राप्त हो सके, इसके लिए कुछ अन्य व्यवस्थाएँ की गयी हैं। न्यायालय के द्वार सभी के लिए खुले हैं। वकील तथा प्रवादी दोनों ही अपना पक्ष प्रस्तुत करने के लिए बकील रख सकते हैं और वकील द्वारा जूरी की माग की जा सकती है। न्यायिक कार्यवाही खुले तौर पर होती है और न्यायाधीश अपने निष्पक्ष के पक्ष में तक प्रस्तुत करते हैं। नागरिकों को विरुद्ध अपील करने का भी अधिकार है। इस प्रकार ब्रिटिश न्याय न्याय स्वतन्त्र और निष्पक्ष है तथा इस सम्बन्ध में जनिंग्स ने कहा है कि, "ब्रिटिश न्यायाधीशों के विरुद्ध कभी भी पक्षपात, भ्रष्टाचार या राजनीतिक प्रभाव का आरोप नहीं लगाया जाता।"¹

(५) न्याय विभाग का मुख्यवर्तित संगठन—१९वीं शताब्दी तक न्यायिक न्याय विभाग मुख्यवर्तित रूप में संगठित नहीं था। वहाँ पक्ष प्रचारक का कार्य था, जिनकी कार्यविधि भिन्न-भिन्न प्रकार की थी और अनन्य बार इस सम्बन्ध में मतभेद उत्पन्न हो जाता था कि एक विशेष विवाद किस न्यायालय में सम्पन्न किया जाना चाहिए। १८७३ से लेकर १८७६ के बीच एक सम्मेलन सम्पन्न किया गया, जिनके परिणामस्वरूप केवल 'जस्टिस ऑफ पीस' नाम के न्यायालय

1 "No allegation of partiality or corruption or political influence has ever made against British Judges
—Sir Ivor Jennings *The Queen's Government* p. 11

छोड़कर व्यावहारिक दृष्टि से सभी न्यायालय अब एक सूत्र में आ गये हैं तथा नायविधि व नायक्षेत्र आदि से सम्बन्धित कठिनाइयाँ दूर हो गयी हैं ।

(६) नायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) का अभाव—भारत तथा मयुक्त राज्य अमरीका में नायालयों की नायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्राप्त होता है जिसके आधार पर उच्चस्तरीय नायालय ऐसे कानूनों को अर्बंघ घोषित कर सकते हैं जिनके द्वारा सविधान का उल्लघन किया गया हो । इसी आधार पर नायपालिका को 'सविधान का ररक्षक' (Guardian of the Constitution) कहा गया है । लेकिन ब्रिटेन में ससद की सर्वोच्चता है और नायालयों को यह अधिकार प्राप्त नहीं है कि वह ससद द्वारा पारित अधिनियमों की र्बंधा निश्चिता की जाच कर सके । ससद के द्वारा जब तत्कालीन सवधानिक व्यवस्था के विपरीत किसी अधिनियम का निर्माण किया जाता है तो सविधान के उल्लघन का प्रश्न नहीं उठता, वरन सविधान लचीला हान के कारण यही ममज्ञा जाता है कि ससद ने विधान में परिवर्तन कर दिया ।

(७) जूरी प्रथा—ब्रिटिश नाय व्यवस्था की एक महत्त्वपूर्ण विशेषता जूरी प्रथा है, जिसका प्रयाग दीवानी अभियोगों की अपेक्षा फीजदारी अभियोगों में अधिक किया जाता है । यह जूरी प्रथा १२वीं सदी से चली आ रही है । जूरी में १२ व्यक्ति हाते हैं और वे मानवीय सिद्धांतों के आधार पर अभियोग की सुनवाई करते हैं । अभियाग की पूरी सुनवाई के बाद वे नायाधीश के सम्मुख अपने विचार रखते हैं कि अभियुक्त दोषी है अथवा नहीं । नायाधीश सामान्यतया जूरी के परामश का बहुत सम्मान करते हैं । जब जूरी अभियुक्त के पक्ष में निणय दती है, तो पुलिस उसके विरुद्ध निगरानी की अपील नहीं कर सकती । जूरी प्रथा के कारण नाय के साथ दया का सम्मिश्रण हो जाता है । जूरी ने अनेक बार दमनकारी तथा सकुचित कानून से नागरिका की स्वातन्त्र्य रक्षा के लिए महत्त्वपूर्ण कदम उठाये हैं । ब्रिटिश जूरी अपनी निष्पक्षता, निभयता और विवकशीलता के लिए विश्व-विख्यात है ।

(८) नि शुल्क कानूनी सहायता—ब्रिटिश नाय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता नि शुल्क कानूनी सहायता की व्यवस्था है । कानूनी सहायता एव परामश अधिनियम, १९४९ तथा कानूनी सहायता (स्काटलण्ड) अधिनियम, १९४९ के अन्तगत ऐसी व्यवस्था है कि आर्थिक दृष्टि से निबल व्यक्तियों को दीवानी के मामलों में उच्च न्यायालय तथा 'अपील के नायालयों' (Courts of Appeal) के मामलों में इंग्लैण्ड व वेल्स में तथा दौरा नायालय व शरिफ नायालयों के मामलों में स्काटलण्ड में नि शुल्क कानूनी सहायता प्राप्त की जा सकती है । इंग्लैण्ड व वेल्स में लॉड सभा की अपील के मामलों में भी कानूनी सहायता की व्यवस्था है । इस व्यवस्था के आधार पर निघन वगैरे को न्याय प्राप्त करने में सुविधा रहती है ।

(९) नायालय, नागरिका की स्वतन्त्रता के रक्षक—ब्रिटिश नायालय नाग

रिक्त अधिकारों और न्यून प्रताओं के रक्षक हैं। ब्रिटन में कोई लिखित संविधान व मौलिक अधिकार नहीं हैं पर भी वहाँ के नागरिकों को अत्यंत देशीक नागरिकों से कम स्वतंत्रता प्राप्त नहीं है। विधि का शासन तो नागरिक स्वतंत्रता का रक्षक है ही, इसके अतिरिक्त न्यायालय वही प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus), परमादेश (Mandamus), उत्प्रेषण (Certiorari) तथा प्रतिषेध (Prohibition) आदि के लेन जारी करके नागरिकों की स्वतंत्रता की रक्षा करते और लोकतंत्र को सुदृढ़ता प्रदान करते हैं।

(१०) विकेंद्रित न्याय व्यवस्था—ब्रिटिश न्यायिक पद्धति की एक विशेषता उसके 'सर्किट न्यायालय' (Circuit Courts) हैं। ये न्यायालय मुकदमों की सुनवाई एक निश्चित स्थान पर करने के बजाय स्थान स्थान पर जाकर करते हैं। इस न्याय व्यवस्था विकेंद्रित हो गयी है और व्यक्तियों को न्याय प्राप्त करने में सुविधा रहती है। काउण्टी न्यायालय, जिन्हें दीवानी विवादों के सम्बन्ध में विस्तृत अधिकार क्षेत्र प्राप्त है, लगभग ६० सर्किट समूहों में विभक्त हैं। इसी प्रकार अनेक फौजदारी मुकदमों की सुनवाई 'एसाइज न्यायालयों' (Assize Courts) द्वारा की जाती है और ऐसे न्यायालयों में तीन चार चार अपने क्षेत्रों के विभिन्न नगरों में मुकदमों सुनते हैं। इसीलिए इन्हें 'क्वार्टर सत्र' में 'न्यायत्रय' भी कहा जाता है।

ब्रिटिश न्यायालयों का संगठन

(Organisation of British Judiciary)

सन १८७३ के पूर्व ब्रिटिश न्यायालयों का संगठन बहुत ही अधिक अव्यवस्थित था। देश में विभिन्न प्रकार के न्यायालय थे जिनमें दीवानी, फौजदारी, धार्मिक उत्तराधिकार तथा तलाक सम्बन्धी जादि मुरय थे। इन न्यायालयों की कार्यविधि में स्पष्टता का अभाव था और इनमें अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी विवादों की उत्पत्ति होती रहने लगे। अतः १८७३-७६ के काल में ब्रिटिश न्यायपालिका को पुनर्गठित करने के लिए विभिन्न अधिनियम पारित किये गये और ब्रिटिश न्यायपालिका का वर्तमान संगठन इन अधिनियमों पर ही आधारित है। अब ब्रिटिश न्यायपालिका का केवल दो प्रकार के न्यायालयों में बाँट दिया गया है दीवानी और फौजदारी। दीवानी न्यायन्याय के द्वारा लेन देन मामलों को भंग करना, किसी की सम्पत्ति पर अधिकार कर लेना, उत्तराधिकार और मानहानि आदि से सम्बन्धित विवादों पर विचार किया जाता है। फौजदारी न्यायालयों के द्वारा चोरी, डकैती, मारपीट, जालसाजी हत्या आदि से सम्बन्धित विवादों पर विचार किया जाता है। इनके अतिरिक्त विशेष मुकदमों के न्यायालयों की व्यवस्था की गयी है।

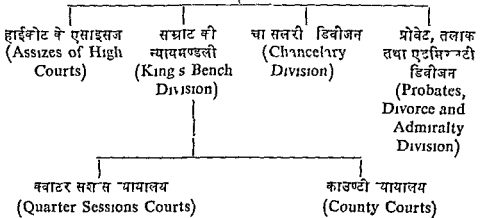
ब्रिटिश न्याय व्यवस्था के गठन की अग्र चिन्तों की सहायता से समझा जा सकता है

**दीवानी न्यायालय
(Civil Courts)**

लॉड सभा
(राज्य का सर्वोच्च अपील न्यायालय)

अपील का न्यायालय
(Court of Appeal)

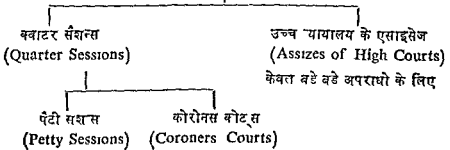
न्याय का उच्च न्यायालय
(High Court of Justice)



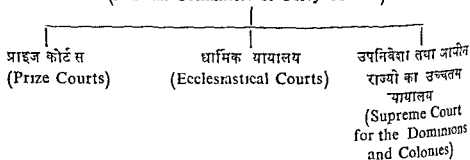
**फौजदारी न्यायालय
(Criminal Courts)**

लॉड सभा (राज्य का सर्वोच्च न्यायालय)

फौजदारी मामलों में अपील का न्यायालय
(Court of Criminal Appeal)



विशेष मुकदमों के न्यायालय
(Courts for Special Matters)
प्रिवी परिषद की न्यायिक समिति
(Judicial Committee of Privy Council)



दीवानी न्यायालय
(Civil Courts)

काउण्टी न्यायालय (County Courts)

दीवानी क्षेत्र में सबसे प्रथम स्तर के न्यायालय को काउण्टी न्यायालय (County Courts) कहा जाता है। ब्रिटन में काउण्टिया उसी प्रकार के प्रादेशिक उपविभाग हैं जिस प्रकार भारत आदि देशों में जिले हैं। २०० पाँच स कम धनराशि वाले विवादों की मुनवाई इन न्यायालयों में की जाती है। पाय की इस्ट से इंग्लण्ड तथा वेल्स के क्षेत्र को ५०० विभागों में विभाजित किया गया है और इन ५०० विभागों को ६० सर्किटों में, जिनमें से प्रत्येक सर्किट में ८ या ९ काउण्टी न्यायालय हैं। एक सर्किट का एक न्यायाधीश होता है जिसकी नियुक्ति लॉ चान्सलर द्वारा की जाती है। सर्किट न्यायाधीश को अपनी सर्किट की प्रत्येक काउण्टी में मास में कम से कम एक बार अपना न्यायालय अवश्य ही लगाना होता है। प्रत्येक सर्किट न्यायालय में एक पेशकार होता है जो मुकदमों का रजिस्ट्रार करता है। इस पेशकार को यह अधिकार होता है कि वह छोटे छोटे विवादों का आरम्भ में समझौता करवा कर निणय करवा दे। सर्किट न्यायालय के निणय का अपील उच्च न्यायालय में हो सकती है।

उच्च न्यायालय
(High Court)

काउण्टी न्यायालय के ऊपर उच्च न्यायालय के विभिन्न विभाग हैं। उच्च न्यायालय में उन विवादों को भी धे प्रस्तुत किया जा सकता है जो काउण्टी न्यायालय के क्षेत्राधिकार से बाहर हैं। इसके अतिरिक्त उच्च न्यायालय में काउण्टी न्यायालय के निणय के विरुद्ध अपील की जा सकती है। उच्च न्यायालय के निणय के विरुद्ध अपील अपील के न्यायालय में उसकी अनुमति सह ही की जा सकती है। उच्च न्यायालय के तीन विभाग कर दिय गये हैं

(i) सम्राट की न्याय मण्डली (King's Bench Division)—इसमें १६ न्यायाधीश तथा एक लाड प्रधान न्यायाधीश होता है। इन्हीं में से 'एसाइसज के न्यायाधीश' चुन जाते हैं, जो भ्रमण करत हुए न्याय काय करत हैं। जहाँ उनका न्यायालय होता है, उसे उच्च न्यायालय की अदालत माना जाता है। इनमें दीवानी तथा फौजदारी दोनों ही प्रकार के विवाद आते हैं तथा काउण्टी न्यायालयों के विरुद्ध अपील की मुनवाई भी इनके द्वारा की जाती है।

(ii) चान्सलरी डिबिजन—इसमें पांच न्यायाधीश होते हैं तथा लाड चान्सलर इसका अध्यक्ष होता है। इसमें 'नैसर्गिक न्याय' (Equity) से सम्बन्धित मुकदमों की मुनवाई की जाती है। इसमें मृत व्यक्तियों तथा नाबालिगों की जायदाद के प्रबंध और दिवालिया आदि से सम्बन्धित विवाद आते हैं।

(iii) प्रोबेट, तलाक तथा एडमिरल्टी डिबिजन—इसमें उत्तराधिकार, तलाक या समुद्री यात्रा के समय जहाज पर हुए अपराधों से सम्बन्धित विवादों पर विचार किया जाता है। यद्यपि इन विभिन्न विभागों के अलग अलग कार्यक्षेत्र हैं, लेकिन कोई भी न्यायाधीश किसी भी विभाग में कार्य कर सकता है और विवादों को भी एक विभाग से दूसरे विभाग में भेजा जा सकता है।

अपील का न्यायालय—उच्च न्यायालय के उपरोक्त तीनों विभागों के विरुद्ध अपीलें, 'अपील के न्यायालय' में की जा सकती हैं जिसमें लाड न्यायाधीश, उच्च न्यायालय के तीनों विभागों के अध्यक्ष तथा कुछ अन्य न्यायाधीश होते हैं। लाड चान्सलर 'अपील के न्यायालय' का अध्यक्ष होता है।

लॉड सभा—ग्रेट ब्रिटेन में लॉड सभा अपील का सर्वोच्च न्यायालय है, जिसके द्वारा दीवानी और फौजदारी दोनों ही प्रकार के विवादों की मुनवाई की जाती है। लॉड सभा जब न्यायालय के रूप में बैठती है, तो उसके सभी सदस्य उसमें उपस्थित नहीं होते। सन १८७६ के एक अधिनियम और उस पर आधारित परम्परा के अनुसार केवल विधि लाड, लाड चान्सलर तथा लाड सभा के वे सदस्य, जिन्हें न्यायिक क्षेत्र में उच्च स्थान प्राप्त है या उम्र पद पर रहे हैं, न्यायाधीशों के रूप में बैठते हैं। इनके नियम अंतिम होते हैं और कहीं पर भी उनकी अपील नहीं की जा सकती।

फौजदारी न्यायालय (Criminal Courts)

पट्टी सेशन या फीट ऑफ समरी जुरिस्टिडिक्शंस (Petty Sessions Court of Summary Jurisdiction)—यह न्यायालय सबसे प्रथम स्तर के होते हैं और इनमें स्थानीय मजिस्ट्रेट, जिनको 'जस्टिस आफ पीस' कहा जाता है, कार्य करते हैं। न्यायालयों की संख्या २० हजार से अधिक है और ये इंग्लैण्ड तथा वेल्स में सर्वत्र विद्यमान हैं। सामान्यतया ये अवतनिक कार्य करते हैं किन्तु लंदन और बड़े नगरों में अवतनिक भी होते हैं। इनकी नियुक्ति लाड चान्सलर द्वारा की जाती है।

पैटी सैंस स के न्यायालय मे एक या एक से अधिक यायाधीश मुकदमे सुनने के लिए हो सकत हैं। एक न्यायाधीश वाला यायालय साधारण फौजदारी मुकदम सुनता है और उसे अधिक से अधिक एक पौण्ड तक जुर्माना तथा १४ दिन तक सजा देने का अधिकार होता है। जब दो या अधिक यायाधीश मुकदम सुनते हैं तो उह 'कोर्ट ऑफ समरी जुरिस्टिबक्शन' कहा जाता है और उहे ६ मास तक करावल तथा ५० शिलिंग तक जुर्माना करने का अधिकार होता है। छाटी-छोटी चार्ली आक्रमण, जानबरा के प्रति निदयता, आवारागर्दी आदि से सम्बन्धित विवाद प्रस्तुत होते हैं।

कोरोनस यायालय (Coroners Courts)—यह यायालय, यायालय की वर्तमान व्याख्या की दृष्टि से यायालय नहीं है। इसमे एक कोरोन होता है जो काउण्टी अथवा बरो परिषद द्वारा नियुक्त किया जाता है। यह कोरोनर प्राय डाक्टर या वकील होता है। वह जूरी की महायता स अथवा उसके बिना भी काय करता है और इसका काय किसी व्यक्ति की रहस्यमय आकस्मिक अथवा अप्राकृतिक मल के कारण का पता लगाना होता है। वह जीवन भर के लिए नियुक्त किया जाता है। वर्तमान समय मे इंग्लण्ड मे कोरोनस यायालय के काय करने क तरीको की बजाय अधिक आलोचना को जाली है और इसमे मुधार की माग की जा रही है।

क्वार्टर सैंस (Quarter Sessions)—क्वार्टर सैंस के यायालय क काउण्टी के सभी 'जस्टिसेज ऑफ पीस' मिलकर याय प्रदान करत हैं। किन्तु सब का आना अनिवाय नही है, केवल दो के आने म ही कोरम पूरा हो जाता है। इसका सत्र बर मे ४ बार होता है और इसका क्षेत्राधिकार निम्न है

(१) गम्भीर मामला को सुनना—परतु हत्या, देसद्रोह व बपर सत्र आदि से सम्बन्धित मामले इसके क्षेत्राधिकार मे नही आते।

(२) पैटा मसस की अपील मुनता।

यह यायालय जूरी की महायता से याय करता है।

एसाइजेज (Assizes)—एसाइजेज यायालय म उच्च यायालय क मन्त्र की याय मण्डली (King's Bench Division) के एक या दो यायाधीश सुन करतें हैं। यह यायालय समय समय पर प्रत्येक काउण्टी के प्रमुख नगर म सत्र करत है। अभियुक्त के द्वारा अपने मुकदमे की मुनवाई के लिए जूरी की मांग काय सकती है। यदि जूरी की राय म अभियुक्त निरपराध है तो उस मुक्त कर दिया जाते और दोषी पाये जात पर यायाधीश उम कानून के अनुसार दण्डित करता है। इसका काय पैटी या क्वार्टर सैंस क यायालयो द्वारा भेज गये भीषण बर का मुनता तथा कुछ गैरानाी मामला जमे बटचलन या रिमी को बन्दाना आदि से सम्बन्धित विवादों की सुनवाई करता है।

अपील का न्यायालय (Court of Criminal Appeal)

इस न्यायालय में लाड चामलर प्रधान न्यायाधीश और उच्च न्याय की मसाट की 'याय मण्डली' व कम से कम तीन 'यायाधीश' होते हैं। इसमें निम्न न्यायालय के निणय के विरुद्ध अपील की जा सकती है। इसके निणय के विरुद्ध अपील लाड सभा में की जा सकती है, किन्तु ऐसा तभी किया जा सकता है, जबकि एटार्नी जनरल इसमें लिए अनुमति प्रदात करे। सामान्यतया लाड सभा में अपील के लिए अनुमति इस ही विवादा में प्रदान की जाती है, जिनमें कोई जटिल कानूनी समस्या उपस्थित हो।

लाड सभा—लाड सभा दीवानी क्षेत्र के समान ही फौजदारी क्षेत्र में भी अपील का अंतिम न्यायालय है।

प्रिवी परिषद की 'यायिक समिति (Judicial Committee of Privy Council)—इसका ब्रिटिश न्यायालयों से विवेक सम्बंध नहीं है परन्तु यह ब्रिटिश साम्राज्य तथा राष्ट्रमण्डल के अनेक देशों के लिए सर्वोच्च न्यायालय है। यह उन देशों के उच्चतम न्यायालयों के निणय के विरुद्ध अपीलें सुनता है। इसके अतिरिक्त अन्य भी निम्न प्रकार के विवाद इसमें आते हैं

(१) ब्रिटेन के उच्च न्यायालयों के निणय के विरुद्ध अपील।

(२) आइर्लैण्ड ऑफ दि मीट और इंग्लिश चैनल के द्वीपों के न्यायालय द्वारा किये गये निणयों के विरुद्ध अपील।

(३) प्राइज कोर्ट के निणय के विरुद्ध अपील।

इसमें २० सदस्य होते हैं। लाड चामलर, लाड सभा के विधि लाड व अन्य श्रेष्ठ कानूनवेत्ता इसमें होते हैं।

इस प्रकार ब्रिटिश न्यायालय का संगठन सम्पूर्ण देश में फैला हुआ है।

प्रश्न

- १ 'विधि के शासन' का वर्णन कीजिए और वर्तमान समय में इसकी सीमाएँ बतलाइए। (विक्रम, १९७०)
- २ ब्रिटिश न्यायपालिका के लक्षणों और संगठन का वर्णन कीजिए। (कानपुर, १९७०)
- ३ इंग्लैण्ड की न्यायपालिका के संगठन का वर्णन कीजिए। (गोरखपुर, १९६६)
- ४ 'विधि का शासन ब्रिटिश संविधान का एक विशिष्ट लक्षण है' इस कथन की व्याख्या कीजिए। (गोरखपुर, १९६८, विक्रम, १९७२)
- ५ 'विधि के शासन' का क्या अर्थ है? यह नागरिकों के अधिकारों को क्या तक सुरक्षित करता है? (विक्रम १९६४)
- ६ विधि के शासन की व्याख्या कीजिए। ब्रिटेन में विधि के शासन की स्थिति कहीं तक बदल गयी है? (विक्रम, १९७०)
- ७ ब्रिटिश संविधान में विधि के शासन के महत्त्व को स्पष्ट कीजिए। (जीवाजी, १९७२)

10

स्थानीय स्वशासन

(LOCAL-SELF GOVERNMENT)

“नागरिकों को स्थानीय सभा नागरिक शक्ति का निर्माण करती है। जनोपाजन के लिए जो महत्त्व प्रारम्भिक कक्षाओं का है, स्वतंत्रता के लिए वही महत्त्व नगर सभाओं का है। उनका कारण वह (स्वतंत्रता) लोगों को सरलतापूर्वक प्राप्त हो जाती है, उन्हीं से लोग यह सीखते हैं कि स्वतंत्रता का प्रयोग कैसे किया जाय तथा उसका आनंद कैसे उठाया जाय।”
—डी० टाफविले

प्रजातन्त्र में स्थानीय स्वशासन का महत्त्व

लोकतन्त्र की आधारभूत मान्यता है कि प्रभुत्व शक्ति समस्त जनता में निहित होनी चाहिए। यदि प्रभुत्व शक्ति का केन्द्रीयकरण हो तो प्रत्यक्ष रूप में केवल कुछ व्यक्ति द्वारा प्रभुत्व शक्ति का उपयोग किया जा सकता है। इसलिए यह आवश्यक समझा जाता है कि प्रभुत्व शक्ति का अधिक से अधिक विकेंद्रीकरण होना जिससे अधिकाधिक व्यक्ति प्रत्यक्ष रूप में शासन कार्य से सम्बद्ध हो सकें। मतदान के अधिकार का उद्देश्य भी जनता को शासन कार्य से सम्बन्धित करना है। ह लेकिन व्यवहार में, इस सम्बन्ध में स्थानीय स्वशासन संस्थाओं द्वारा अधिक प्रकार में कार्य किया जा सकता है, क्योंकि इन संस्थाओं के अन्तर्गत नागरिकों के स्वयं ही प्रबंध कार्य करना होता है। इसी कारण इन स्थानीय स्वशासन संस्थाओं को लोकतन्त्र की ऐसी आधारशिलाएँ कहा जाता है जो जनता को लोकतन्त्र के प्रथम पाठ पढ़ाती हैं। वस्तुतः प्रजातन्त्र की सफलता स्थानीय स्वशासन संस्थाओं पर ही निर्भर करती है।

स्थानीय स्वशासन का ऐतिहासिक सिंहावलोकन

ब्रिटेन में स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था अत्यन्त प्राचीन है और इसमें मगर सिद्धनी शब्द का शब्दा में कहा जा सकता है कि, स्थानीय स्वशासन जनता

1 Local assembly of citizens constitutes strength of citizens meetings are to liberty what primary classes are to science bring it within the people's reach they teach men how to live how to enjoy it
—Dr. J. C. Dutt

प्राचीन है, जितने कि पहाड़।¹ ब्रिटेन में ससदीय प्रजातंत्र की सफलता और स्वतंत्रता के स्थायित्व का श्रेय भी स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था को ही दिया जा सकता है। ब्लैकस्टोन के शब्दा में, “इंग्लण्ड में स्वतंत्रता होने का श्रेय सब वस्तुओं से अधिक उसकी स्थानीय सस्थाओं को है। अपने ससत्रन पूर्वजों के समय से ही उसके पुत्र अपने ही द्वारों पर नागरिक कर्तव्यों और दायित्वों की शिक्षा लेते आये हैं।”

स्थानीय स्वशासन का आधुनिक रूप यद्यपि लगभग १४० वर्ष ही पुराना है, तथापि स्थानीय स्वशासन की इकाइयों का अस्तित्व ऐंग्लो सक्शन काल से देखा जा सकता है। ब्रिटिश संविधान की भांति ही, इंग्लण्ड की स्थानीय स्वशासन व्यवस्था दीर्घ ऐतिहासिक विकास का परिणाम है जो बहुत कुछ सीमा तक पूर्व निर्दिष्ट और नियोजित नहीं रहा है।² सक्शन राजाओं के समय में स्थानीय स्वशासन की सस्थाएँ शायर (Shire), हण्ड्रेड (Hundred) तथा बरो (Borough) थीं। नामन काल में परिस्थितियाँ परिवर्तित हो जाने के कारण स्थानीय सस्थाओं पर केन्द्रीय नियंत्रण बढ़ गया। इस समय शायर का उल्टी बन गयी, हण्ड्रेड समाप्त हो गये, उपनगर सामन्ती ‘मनर’ (Manor) बन गयी और बरो नगरपालिकाएँ बन गयीं।

१३वीं सदी में स्थानीय स्वशासन सस्थाओं के कार्यों में वृद्धि की आवश्यकता अनुभव की गयी और शांति व व्यवस्था बनाये रखने का कार्य भी स्थानीय सस्थाओं का हो गया। इस कार्य हेतु स्थानीय सस्थाओं में ‘जस्टिस आफ पीस (Justice of Peace) पद की व्यवस्था की गयी। शांति और व्यवस्था की स्थापना और अपराधों की रोकथाम के लिए नियुक्त किये गये इस पदाधिकारी को प्रशासनिक व न्यायिक दोनों ही क्षेत्रों में अधिकार प्राप्त थे। लगभग इसी समय स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में एक नवीन सस्था ‘पैरिश’ (Parish) का भी उदय हुआ।

आधुनिक युग—ब्रिटेन में स्थानीय स्वशासन की आधुनिक व्यवस्था का प्रारम्भ १८३२ के सुधार अधिनियम से माना जा सकता है। स्थानीय स्वशासन का पुनर्गठन १८३४ के ‘पुअर ला एमेण्डमेण्ट ऐक्ट’ (Poor Law Amendment Act) से हुआ, जिसके द्वारा पुअर ला आयुक्तों को यह अधिकार दिया गया था कि वे निम्न वर्ग से सम्बन्धित कानूनों की क्रियावित्ती हेतु एक से अधिक पैरिशों को एक कर सकते थे। इस अधिनियम द्वारा निम्न वर्ग की सहायता कार्य करने हेतु ‘सरक्षक समितियों’ (Board of Guardians) के निर्वाचन की भी व्यवस्था की गयी थी।

¹ ‘It is as old as the hills

—Sydney Web

² ‘The liberties of England may be ascribed above all things to her local institutions. Since the days of their Saxon ancestors her sons have learnt at their own gates the duties and responsibilities of citizens

—Blackstone

इन स्थानीय मस्याआ की विवेचना निम्न प्रकार है

(१) काउण्टी काँसिल—इंग्लैण्ट म स्थानीय प्रशासन की सबसे बड़ी 'वर्ड काउण्टी कांसिल' है। य एो प्रकार की ह—ऐतिहासिक तथा प्रशासनिक।

ऐतिहासिक काउण्टियाँ—इनकी कुल मस्या ५० ह, जा मकमन कानन चली आ रही ह और 'शायर' का प्रतिरूप हैं। य स्थानीय स्वशासन का इकारा नहीं ह परन इनका महत्त्व 'प्राय प्रत्य और लोकमन के चुनाव का दृष्टि म ह है क्योंकि य चुनाव क्षेत्र ह। इनमें केवल तीन मुख्य अधिकारी होत हैं ताए लेफ्टीनेण्ट, शेरिफ और जस्टिस आफ पीस (Justice of the Peace)। प्रथम दो चुनाव अविकारी ह और तीसरा 'यायाधीश'।

प्रशासनिक काउण्टियाँ—स्थानीय स्वशासन की दृष्टि से वास्तविक महत्त्व प्रशासनिक काउण्टियाँ का ही ह, जिनकी स्थापना १८८८ के स्थानीय गामन अधिनियम द्वारा की गयी थी। प्रशासनिक काउण्टी का प्रशासन काय काउण्टी की परिषद के द्वारा किया जाता है।

काउण्टी परिषद म एक सभापति, एल्डरमन और कए सदस्य (Councilors) हाते है। सदस्यों का चुनाव एकल सदस्य निर्वाचन क्षेत्रा मे पूण वयस मताधिकार के आधार पर किया जाता है। सदस्य तीन वर्ष ए लिए चुन जात हैं। सदस्यों के द्वारा अपने मे स या बाहर से 'एल्डरमन' का चुनाव किया जाता है। एल्डरमन का कायकाल ६ वष होता है और उनमे से आध प्रति तीन वष बा हट जात है। सदस्य तथा एल्डरमन (Aldermen) मिलकर सभापति का चुनाव करन है, जिसका कायकाल १ वष होना है। प्रशासनिक काउण्टी का सभापति 'जस्टिस आफ पीस' का भी काय करता है। काउण्टी परिषद मे कुछ अन्य कमचारी भी होत है जैसे इ जीनियर, स्वास्थ्य अधिकारी, कायाध्यक्ष और क्लक जादि।

काउण्टी परिषद के मुख्य काय हैं—कर लगाता, देहाती क्षेत्र की परिषद का कार्या का निरीक्षण करना, काउण्टी की शासन सम्ब धी नीति का निर्धारण करना तथा उपनियमों का निर्माण करना, वजट बनाना, केन्द्र से अनुदान प्राप्त करना, लाइसेंस प्रदान करना, प्राइमरी व सैकण्डरी शिक्षा की व्यवस्था करना, सावजनिक स्वास्थ्य का देखभाल करना प्राचीन इमारतों की रक्षा करना कृषि का विकास तथा कृषि गिनती की व्यवस्था करना, नगर व देहाती क्षेत्रा के विकास हेतु योजना बनाना, मजक-पुन व मजदूरा के निवास हेतु मकान बनाना, अनाथालया, पागलखाना और निधन केन्द्रों (Poor houses) की व्यवस्था करना पुलिस व आग बुझाने वाल इजना का प्रबन्ध करना, केन्द्रीय सरकार की अनुमति से ऋण की व्यवस्था करना, पशुपालन व पशु चिकित्सालयों की व्यवस्था करना, नाप व तोन के परिमाण व माता की दसभाव करना आदि।

काउण्टी परिषद की बठके वष मे कम न कम चार बार होना अनिवार्य है। यह परिषद अपना समस्त कार्य समितियों के माध्यम से करती है, जिनकी संख्या १२ से अधिक है।

(२) काउण्टी बरो (County Borough)—जिन नगरों की जनसंख्या ७५,००० से अधिक होती है, उनमें काउण्टी बरो की स्थापना की जाती है। इनकी स्थापना 'मैजिस्ट्रेट समिति' (The King in Council) द्वारा जारी किये गये जॉर्ज चारथर के अधिनियमों पर की जाती है। सन १९२६ के अधिनियम यह व्यवस्था की गयी है कि जब किसी नगर की जनसंख्या ७५ हजार से अधिक हो जाती है तो वह 'बरो' पद प्राप्त हूँ तो समिति को प्राथमिकता मिलती है। समिति इस प्राथमिकता को प्रिवी काउंसिल की एक समिति के पास भेज देता है, जो इसकी जांच करती है। यदि वह यह निर्णय करे कि अमुक नगर को काउण्टी बरो बना दिया जाय तो लंदन गवर्नमेंट को उमको अधिकार देने का अग्रणी घोषणा प्रकाशित कर दी जाती है। यदि घोषणा के प्रकाशित होने के बाद एक महीने के अंदर प्रभावित होने वाला पत्र न बरदाताओं का ३-भाग उसके विरुद्ध कोई याचिका भेजता है तो यह प्रश्न संसद के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है और संसद बहुमत के आधार पर निर्णय करती है।

बरो का शासन एक परिषद की सहायता से चलाया जाता है जिसकी संख्या बरो की जनसंख्या का दृष्टि में रखते हुए निश्चित की जाती है। बरो परिषद में एक अध्यक्ष, कुछ पापद तथा कुछ एल्डरमैन होते हैं। पापद मतदाताओं द्वारा तीन वर्षों के लिए चुने जाते हैं और उनमें से एक तिहाई प्रति वर्ष अपना पद छोड़ देता है। पापद अपनी संख्या के एक-तिहाई भाग के बराबर अपने में से या बाहर से 'एल्डरमैन' चुनते हैं। ये एल्डरमैन ६ वर्षों के लिए चुने जाते हैं और प्रति दो वर्षों बाद एक तिहाई सदस्य अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। पापद तथा एल्डरमैन मिलकर एक वर्षों के लिए परिषद के अध्यक्ष को चुनते हैं, जिस 'मेयर (Mayor)' कहा जाता है। बरो काउंसिल अपने कार्य संचालन हेतु इन्जीनियर, स्वास्थ्य अधिकारी, कापायबल तथा चीफ काउन्सेल आदि की नियुक्ति करती है।

बरो परिषद को सामान्यतया स्थानीय स्वशासन समस्याओं सभी अधिकार प्राप्त होते हैं। यह अपने क्षेत्र की शिक्षा की देखभाल, सड़कों का निर्माण, पुलिस व्यवस्था, मनोरंजन के साधन जुटाने, गण्डाई, रोगनी, जल पूर्ति, मरनाओं की व्यवस्था और आग बुझाने आदि का प्रबंध करती है। लोक कल्याण की दृष्टि से इसका कार्य बहुत बढ़ता जा रहा है। बरो परिषद वार्षिक बजट बनाने की शक्ति और केंद्रीय सरकार की अनुमति में अपनी मांग पर ऋण ले सकती है। अपने कार्य के अन्तर्गत मंचालन हेतु यह उपनियम (Bye laws) बना सकती है।

(३) नोन-काउण्टी बरो या म्युनिसिपल बरो—यह प्राथमिक काउण्टी का ही एक भाग है, परन्तु अलग चार्टर मिल जाने से इन काउण्टी की शक्ति प्राप्त हो जाती है और यह काउण्टी के नियंत्रण से बाहर होता है। जब इसकी

इन स्थानीय समुदायों की विवचना निम्न प्रकार है

(१) काउण्टी काउंसिल—इंग्लैण्ड में स्थानीय प्रशासन की काउण्टी काउंसिल है। यह दो प्रकार की है—ऐतिहासिक तथा प्रशासनिक

ऐतिहासिक काउण्टीयाँ—इनकी कुल संख्या ५२ है, जो चली जा रही हैं और 'शायर' का प्रतिरूप हैं। ये स्थानीय सभा नहीं हैं बल्कि इनका महत्त्व प्रायः प्रवचन और लोकमदन का है। इनका क्षेत्र है। इनमें केवल तीन मुख्य अधिकारिणों के अधिकार हैं—जस्टिस आफ पीस (Justice of the Peace) और तीसरा 'यायाधीश'।

प्रशासनिक काउण्टीयाँ—स्थानीय स्वशासन की प्रशासनिक काउण्टीयाँ का ही हैं जिनकी स्थापना १८८९ अधिनियम द्वारा की गयी थी। प्रशासनिक काउण्टीयाँ परिषद के द्वारा किये जाते हैं।

काउण्टी परिषद में एक सभापति, एल्डरमैन (Aldermen) होते हैं। सदस्यों का चुनाव एकल सदस्य प्रणाली के आधार पर किया जाता है। सदस्य तीन सदस्यों के द्वारा अपने में से या बाहर से 'एल्डरमैन एल्डरमैन का कार्यकाल ६ वर्ष होता है और उनमें से दो हट जाते हैं। सदस्य तथा एल्डरमैन (Aldermen) का कार्य है, जिसका कार्यकाल १ वर्ष होता है।

जस्टिस आफ पीस का भी कार्य करता है। काउंसिल का भी कार्य है जो 'जीनियर स्वास्थ्य अधिकारी,

काउण्टी परिषद के मुख्य कार्य हैं—
 कार्यो का निरीक्षण करना, काउण्टी की सामग्री का
 तथा उपनियमों का निर्माण करना, वज्र
 प्रदान करना, प्राइमरी व मकण्डरी शिक्षा की
 देखभाल करना, प्राचीन इमारतों की रक्षा
 व्यवस्था करना, नगर व दहाती क्षेत्रों के
 मजदूरों के निवास हेतु मकान बनाना
 (Poor houses) की व्यवस्था करना, पार्क
 बनाना, वैज्ञानिक मरणांतिकी अनुभवों से
 विचित्रताओं की व्यवस्था करना, नाव

(६) पेरिश—पेरिश परिषदों और पेरिश सभाएँ—स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र की सबसे छोटी इकाई पेरिश होती है जिसके दो रूप हैं पेरिश परिषद और पेरिश सभाएँ। जिन ग्रामों की जनसंख्या ३०० या उससे अधिक होती है वहाँ पेरिश परिषद का निर्माण होता है और जिनकी जनसंख्या ३०० से कम होती है वहाँ पर पेरिश के सभी मामले कर देने वाले सभी व्यक्तियों की एक सभा द्वारा निबटाये जाते हैं और इसी को परिषद सभा कहते हैं। परिषद परिषद व सदस्यों की संख्या पेरिश की जनसंख्या पर निर्भर करती है और यह प्रायः ५ से १५ के बीच होती है। ये परिषदें वहाँ के समस्त मतदाताओं द्वारा तीन वर्षों के लिए चुनी जाती हैं। परिषदों को बहुत मामूली शक्तियाँ ही प्राप्त होती हैं और इनकी वर्ष में तीन-चार बैठकें होती हैं। परिषदों के द्वारा अपन क्षेत्र में रोशनी, सफाई, पार्क बनाने, वाचनालय और पुस्तकालय खोलने, शमशाना का निर्माण, खेत-बूढ़ों के मैदान बनाने, छोटे छोटे मामलों की मरम्मत और सुरक्षा, फुटपाथ बनवाने और सावजनिक स्नानगृहों की देखभाल की जाती है।

लन्दन शहर की स्वशासन व्यवस्था (Local Government in London)

लन्दन शहर के स्वशासन की व्यवस्था अन्य क्षेत्रों के स्वशासन की व्यवस्था से नितांत भिन्न है। लन्दन इंग्लैण्ड की राजधानी होने और स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में उसकी आवश्यकताएँ भिन्न हाने के कारण ही ऐसा किया गया है। स्थानीय स्वशासन की दृष्टि से लन्दन को तीन भागों में बाँटा गया है (१) लन्दन का प्राचीन नगर, (२) लन्दन काउण्टी, (३) लन्दन मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट।

(१) लन्दन का प्राचीन नगर (The City of London)—लन्दन के इस प्राचीन नगर का विकास सोल्टिक काल में प्रारम्भ हुआ और वर्तमान समय में यह लन्दन का सर्वाधिक व्यस्त व्यापारिक केंद्र है। लन्दन नगर का कुल क्षेत्रफल एक वर्गमील है। इसमें बैंक और सरकारी भवन हैं। दिन में हजारों लोग काम काज के लिए इस क्षेत्र में आते हैं और काम-काज निबटा कर लौट जाते हैं। रात्रि के समय इस नगर की जनसंख्या १५ हजार ही रह जाती है। इस क्षेत्र का स्थानीय प्रशासन एक मेयर और तीन परिषदों के द्वारा चलाया जाता है, जो इस प्रकार है

(i) कोर्ट ऑफ ऐल्डरमन (The Court of Aldermen)—इसके सदस्यों की संख्या २६ होती है, जिनका निर्वाचन जीवनपर्यन्त के लिए किया जाता है। लाड मेयर भी इसका सदस्य होता है। इसका प्रमुख कार्य दलालों को लाइसेंस देना और नगर के अभिलेखा (Records) को सुरक्षित रखना है। लन्दन एक व्यापारिक केंद्र होने के कारण इस क्षेत्र में दलालों का कार्य बड़े महत्त्व का है।

(ii) कोर्ट ऑफ कॉमन काउंसिल (Court of Common Council)—लन्दन नगर के स्थानीय स्वशासन की वास्तविक प्रशासनिक संस्था यही है। इसमें कोर्ट ऑफ ऐल्डरमन के ६ सदस्य तथा २०० अन्य काउंसिलर होने

जनसंख्या ७५ हजार से अधिक हो जाती है, तो यह सम्राट को प्राथमिक देकर काउण्टी बरो का पद प्राप्त कर लेता है। नॉन-काउण्टी बरो के काय काउण्टी बरो के समान ही होते हैं और नॉन काउण्टी बरो परिषद के चुनाव की व्यवस्था काउण्टी बरो की परिषद के समान ही है।

(४) शहरी जिला काँसिल—जब काउण्टी के किसी भाग की जनसंख्या काफी बढ़ जाती है और उसे जलपूर्ति, आग में रक्षा और सफाई आदि के सम्बन्ध में विशेष सुविधाओं की आवश्यकता होती है, तो इन कार्यों को अधिक अच्छे रूप में सम्पादित करने के लिए काउण्टी परिषद उस क्षेत्र का शहरी जिला बना देती है।

शहरी जिले की एक परिषद होती है जिसमें उस जिले के जायिीन प्रत्येक परिषद से एक सदस्य मतदाताओं द्वारा चुना जाता है। परिषद के सम्बन्धों का काल तीनों वर्ष होता है, किंतु उनमें से एक तिहाई सदस्य प्रति वर्ष अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। शहरी जिला परिषद में कोई एल्डरमैन नहीं होता। जिला परिषद के सदस्य अपने में से या बाहर से एक अध्यक्ष चुन लेते हैं। अध्यक्ष को 'जस्टिस आफ पीस' के अधिकार प्राप्त होते हैं।

जिला परिषद के प्रमुख कार्य हैं—छोटी-छोटी सड़कें और मकानों का निर्माण सफाई और गंदी वस्तुओं को ठीक करना, जल पूर्ति और सावजनिक स्वास्थ्य में सुधार, पुस्तकालय, वाचनालय, पार्क, खेल के मैदानों व सावजनिक स्नान गृहों की व्यवस्था करना। यदि शहरी जिले की जनसंख्या २० हजार से अधिक हो, तो उसे प्राथमिक शिक्षा पर नियंत्रण का अधिकार भी प्राप्त हो जाता है और जनसंख्या २५ हजार से अधिक होने पर वैतनिक 'मैजिस्ट्रेट' (Magistrate) की भी व्यवस्था की जाती है। शहरी जिला परिषद अपने इन कार्यों के संचालन हेतु स्वास्थ्य अधिकारी, कौशल-अध्यक्ष, सफाई निरीक्षक और क्लक आदि नियुक्त करती है।

(५) ग्रामीण जिले—ग्रामीण जिला पुराने ग्राम परिषदा का एक समूह होता है। ग्रामीण जिले की भी शहरी जिले की भाँति एक परिषद होती है जिसमें मतदाताओं द्वारा प्रत्येक परिषद से एक सदस्य चुना जाता है। ये सदस्य तीन वर्ष के लिए चुने जाते हैं किंतु एक तिहाई सदस्य प्रति वर्ष अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। परिषद के सदस्य अपना एक अध्यक्ष चुनते हैं, जिसे 'जस्टिस आफ पीस' के अधिकार प्राप्त होते हैं।

ग्रामीण जिला परिषद अपने क्षेत्र में छोटी-छोटी सड़कें के निर्माण और मरम्मत, भवनों का निर्माण रोशनी, जल पूर्ति और सावजनिक स्वास्थ्य आदि में सम्बन्धित कार्य करती है। यह छोटे-छोटे लाइसेंस भी देती है। शहरी जिला परिषद के समान ही इसके द्वारा भी अपने कार्य भलीभाँति सम्पादित करने के लिए कुछ वैतनिक अधिकारी नियुक्त किये जाते हैं।

(६) पेरिश—पेरिश परिषदें और पेरिश सभाएँ—स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र की सबसे छोटी इकाई पेरिश होती है जिसके दो रूप हैं पेरिश परिषद और पेरिश सभाएँ। जिन ग्रामों की जनसंख्या ३०० या उससे अधिक होती है, वहाँ पेरिश परिषद का निर्माण होता है और जिनकी जनसंख्या ३०० से कम होती है, वहाँ पर पेरिश के सभी मामले कर देने वाले सभी व्यक्तियों की एक सभा द्वारा निबटाये जाते हैं और इसी को पेरिश सभा कहते हैं। पेरिश परिषद व सदस्यों की संख्या पेरिश की जनसंख्या पर निर्भर करती है और यह प्रायः ५ से १५ के बीच होती है। ये परिषदें वहाँ के समस्त मतदाताओं द्वारा तीन वर्षों के लिए चुनी जाती हैं। परिषदों को बहुत मामूली शक्तियाँ ही प्राप्त होती हैं और इनकी वर्ष में तीन चार बैठकें होती हैं। परिषदों के द्वारा अपने क्षेत्र में रोशनी, सफाई, पार्क बनाने, वाचनालय और पुस्तकालय खोलने, शिक्षा का निर्माण, खेल-कूद के मैदान बनाने, छोटे छोटे मार्गों की मरम्मत और सुरक्षा, फुटपाथ बनवाने और सावजनिक स्नानगृहों की देखभाल की जाती है।

लन्दन शहर की स्वशासन व्यवस्था (Local Government in London)

लन्दन शहर के स्वशासन की व्यवस्था अन्य क्षेत्रों के स्वशासन की व्यवस्था से नितांत भिन्न है। लन्दन इंग्लैण्ड की राजधानी होने और स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में उसकी आवश्यकताएँ भिन्न होने के कारण ही ऐसा किया गया है। स्थानीय स्वशासन की दृष्टि से लन्दन को तीन भागों में बाटा गया है (१) लन्दन का प्राचीन नगर, (२) लन्दन काउण्टी, (३) लन्दन मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट।

(१) लन्दन का प्राचीन नगर (The City of London)—लन्दन के इस प्राचीन नगर का विकास सोल्टिक काल में प्रारम्भ हुआ और वर्तमान समय में यह लन्दन का सर्वाधिक व्यस्त व्यापारिक केन्द्र है। लन्दन नगर का कुल क्षेत्रफल एक वर्ग मील है। इसमें बँक और सरकारी भवन हैं। दिन में हजारों लोग काम काज के लिए इस क्षेत्र में आते हैं और काम-काज निबटा कर लौट जाते हैं। रात्रि के समय इस नगर की जनसंख्या १५ हजार ही रह जाती है। इस क्षेत्र का स्थानीय प्रशासन एक मेयर और तीन परिषदों के द्वारा चलाया जाता है, जो इस प्रकार है

(i) कोर्ट ऑफ ऐल्डरमैन (The Court of Aldermen)—इसके सदस्यों की संख्या २६ होती है, जिनका निर्वाचन जीवनपर्यन्त के लिए किया जाता है। लाड मेयर भी इसका सदस्य होता है। इसका प्रमुख कार्य दलालों को लाइसेंस देना और नगर के अभिलेखों (Records) को सुरक्षित रखना है। लन्दन एक व्यापारिक केन्द्र होने के कारण इस क्षेत्र में दलालों का कार्य बड़े महत्त्व का है।

(ii) कोर्ट ऑफ कॉमन काउंसिल (Court of Common Council)—लन्दन नगर व स्थानीय स्वशासन की वास्तविक प्रशासनिक संस्था यही है। इसमें कोर्ट ऑफ ऐल्डरमैन के ६ सदस्य तथा २०० अन्य काउंसिलर होने

हैं, जो प्रति वष चुा जाते हैं। इनका कार्य नगर के लिए उप विधिया बनाना, पुला की देखभाल करना और पुलिम, दीवानी यायालय तथा फौजदारी यायालय का निरीक्षण करना है। इसके द्वारा अपना अधिकाश काय समितियों के माध्यम म किया जाता है।

(iii) कोट आफ कामन हाल (Court of Common Hall)—इसमें कोट आफ एल्डरमैन के मदम्य तथा मिटी बम्पनिया के लिबरीमन (Liveryman) होते है। यह प्रतिवष एक शेरिफ (Sheriff) और दो ऐल्डरमना को चुनता है जिसम स कोट आफ एल्डरमन एक लाड मेयर चुनता ह।

(२) लन्दन काउण्टी (London County)—लन्दन काउण्टी एक प्रशासनिक काउण्टी है जिसका निर्माण १८८५ के काउण्टी अधिनियम के अन्वय हुआ। लन्दन काउण्टी कांसिल म जनसाधारण द्वारा चुन गये १२४ कांसलर होत हैं, जो २० ऐल्डरमना का चुनाव करत हैं। कांसलर तीन वष के लिए चुन जाते हैं और ऐल्डरमैन ६ वष के लिए, परन्तु इनमे से आठे तीन वष बाद पद निवृत्त हो जाते ह। कांसलर तथा ऐल्डरमैन मिलकर एक अध्यक्ष का निर्वाचन करत हैं। इसका काय शिक्षा, साबजनिक स्वास्थ्य, मनोरजन स्थल, गलिया व बाजारा की सफाई और पार्को की व्यवस्था करना ह।

(३) लन्दन मेट्रोपोलिटन पुलिस जिला (London Metropolitan Police District)—लन्दन के चारों ओर मेट्रोपोलिटन पुलिस जिला है जिसका क्षेत्रफल लगभग ७०० बर्गमील है। लन्दन नगर की पुलिस अलग है। पुलिस लन्दन की समस्त काउण्टियो की देखभाल करती है और इसका प्रधान एक पुलिस कमिश्नर है। इस जिले म पुलिसमंस की सरया लगभग २० हजार है। इस पुलिस जिचे की स्थापना सर रॉबट पील ने १८२९ मे की थी।

स्थानीय स्वशासन पर केन्द्रीय नियन्त्रण

स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र म यह समस्या बहुत अधिक महत्वपूर्ण है कि केन्द्रीय सरकार का स्थानीय सस्थाआ स कैसा सम्बन्ध होना चाहिए? इस बात की ती सभी व्यक्ति स्वीकार करते है कि स्थानीय स्वशासन सस्थाओ पर केंद्राय सरकार को अंतिम नियन्त्रण प्राप्त होना चाहिए, जिसे इन सस्थाआ की मकुचित मनोवृत्ति पर रोक लगाई जा सके, दलबन्दी, भ्रष्टाचार और स्वाथलिप्सा जसी बुराइयो को सीमित रखा जा सके और विविध स्थानीय सस्थाआ क कार्यों म समन्वय और सामजस्य स्थापित किया जा सके। लेकिन इसके साथ ही यह नियन्त्रण इतना कठोर नहीं होना चाहिए कि स्थानीय सस्थाएँ स्वतन्त्रतापूर्वक काम कर सकें।

ब्रिटन म स्थानीय सस्थाआ के केन्द्रीय सरकार क साथ सम्बन्ध क प्रश्न पर मध्यम माग को अपनाया गया है। फ्रांस म स्थानीय सस्थाओ पर केन्द्रीय शासन को अत्यधिक नियन्त्रण प्राप्त है और इसी कारण स्थानीय सस्थाएँ केन्द्र क

पूणतया आरिण हा गयी है। इसके निता त विपरीत अमरीका म स्थानीय सस्थाआ का इन्ती अधिक स्वत प्रता प्राप्त हे कि अनक राग य सस्थाएँ केंद्र का मुला विराध करने लग जाती ह और इन सस्थाआ व विद्रोह का कुचतन व लिए केंद्र का कठोर कायवाही करनी होती है। य दोना ही स्थितियाँ सतापप्रद नहीं है। ब्रिटेन म स्थानीय स्वशासन सस्थाआ पर न ता फाम व समान केंद्र का बहुत अधिक नियंत्रण हे और न अमरीका व समान स्थानीय सस्थाआ का अत्यधिक स्वत प्रता प्राप्त है। इम सम्बन्ध म डॉ० फाइनर १ कहा है, केंद्रीय सरकार अनावश्यक रूप से झगडालू बनकर नहीं रहती, वह स्थानीय प्रशासन की इवाइयो की स्वत प्रता का आदर करती है तथा अच्छा यही समझती है कि हस्तक्षेप की आवश्यकता के बिना वे अपनी स्वतंत्रता का उचित प्रयोग कर सकें।¹

केन्द्रीय शासन द्वारा स्थानीय स्वशासन की इवाइयो पर निम्न रूपा म नियंत्रण रखा जाता है

विधायी नियंत्रण—स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था पर नियंत्रण का सबसे प्रमुख उपाय समदीय कानून हैं। समद के द्वारा कानूना का निर्माण कर नवीन स्थानीय सस्थाआ व उदय वतमान समय की स्थानीय सस्थाआ के क्षेत्र, कायधेन या स्वरूप म परिवर्तन अथवा वतमान इवाइया म स कुछ इवाइया के अंत का काय किया जा सकता है। यदि समद मझें कि स्थानीय सस्थाआ पर केन्द्रीय शासन व नियंत्रण की वतमान व्यवस्था पर्याप्त नहीं है तो समद कानून के आकार पर इन सस्थाओ पर अधिक कठोर नियंत्रण की व्यवस्था भी कर सकती है।

वित्तीय नियंत्रण—ब्रिटेन म भी स्थानीय सस्थाएँ वित्तीय दृष्टि से जात्म निर्भर नहीं हैं और उनके द्वारा अपन काय सम्पादित करन क लिए केन्द्रीय शासन से वित्तीय सहायता प्राप्त की जाती है। केन्द्रीय सरकार जब इन सस्थाओ को वित्तीय सहायता प्रदान करती है तो स्वाभाविक रूप से उसे यह देगन का अधिकार प्राप्त हो जाता है कि उसक द्वारा दी गयी सहायता का उचित रूप मे प्रयोग हो रहा है अथवा नहीं। उस दृष्टि स के द्रीय शासन के प्रतिनिधि स्थानीय सरकार के कार्या का निरीक्षण करते और अपनी रिपोर्ट सरकार को देने है। यदि प्रतिप्रदन म सरकार को प्रतीत हो कि किसी स्थानीय सस्था द्वारा गम्भीर वित्तीय अनियमितताए या घन का गहन किया जा रहा है तो 'स्थानीय शासन अधिनियम १९५८ (Local Govt Act, 1958) के आधार पर केंद्र को यह अधिकार है कि वह सम्बंधित स्थानीय सस्था का अर्थ सम्ब धी अनियमितताएँ दूर करने का निर्देश दे। यदि अब भी वह सरथा आर्थिक मजबूती करना न छोडे, तो केन्द्रीय सरकार को यह भी अधिकार है कि वह उस सस्था का आर्थिक प्रबंध अपन हाथ म ले ले अथवा उस विशेष स्थानीय सस्था को ही निलम्बित कर उसके प्रबंध हेतु अपनी ओर से प्रबंधक, आयुक्त या आयोग, जसी भी आवश्यकता हो, नियुक्त कर दे।

प्रशासनिक नियंत्रण—स्थानीय सस्थाओ पर केन्द्रीय सरकार द्वारा

¹ 'The Central Government is not unnecessarily meddling in it respects the freedom of the Local Government bodies and would prefer to see this exercised properly without the need to intervene

1

संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान का उद्गम (ORIGIN OF THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA)

“हम इन सत्त्वों को स्वयंसिद्ध मानते हैं कि सभी मनुष्य जन्म से समान हैं, सभी मनुष्यों को ईश्वर ने कुछ ऐसे अधिकार प्रदान किये हैं जिन्हें छीना नहीं जा सकता और इन अधिकारों में जीवन, स्वतन्त्रता तथा अपनी समृद्धि के लिए प्रयत्नशील रहने के अधिकार भी सम्मिलित हैं।” —स्वतन्त्रता की घोषणा (४ जुलाई, १७७६)

भौगोलिक पृष्ठभूमि

लॉर्ड ब्राइस ने एक स्थान पर लिखा है कि “प्रत्येक देश की भौतिक परिस्थितियों तथा परम्परागत संस्थाओं का प्रभाव राष्ट्र के राजनीतिक विकास पर ऐसा पड़ता है कि इससे उसके शासन का एक अलग ही रूप बन जाता है।” अमरीका इसका कोई अपवाद नहीं है और वहाँ के राजनीतिक विकास पर भी भौगोलिक परिस्थितियाँ तथा सामाजिक जीवन की परम्पराओं का गम्भीर प्रभाव पड़ा है। अमरीका का क्षेत्रफल २६,१५,२२२ बर्ग मील है और १९७२ में इसकी जनसंख्या २० करोड़ के लगभग है। प्राकृतिक साधनों से परिपूर्ण इस विशाल क्षेत्र और जनसंख्या ने अमरीका को एक महाशक्ति का रूप प्रदान करने में योग दिया है। वर्तमान समय में अमरीका की अधिकांश जनसंख्या उन लोगों की सन्तान है जो औपनिवेशिक युग में इंग्लैण्ड तथा यूरोप के अन्य देशों से आकर यहाँ बसे। जनसंख्या का एक छोटा भाग उन काले लोगों का भी है, जो वहाँ के आदिवासियों की सन्तान या नीग्रो है।

1 We hold these truths to be self evident that all men are created equal that they are endowed by their creator with certain inalienable rights that among these are life liberty and pursuit of happiness
—Declaration of Independence, 4 July 1776

प्रशासनिक नियंत्रण भी रखा जाता है। स्थानीय सस्थाओं के ये कार्य इतने विविध प्रकार के हैं कि यह नियंत्रण केन्द्रीय शासन के लगभग ६ विभागों द्वारा रखा जाता है। उदाहरण के लिए, स्थानीय सस्थाओं के शान्ति और व्यवस्था से सम्बन्धित कार्यों पर गृह मन्त्रालय, स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यों पर स्वास्थ्य मन्त्रालय और शिप सम्बन्धी कार्यों पर शिक्षा मन्त्रालय नियंत्रण रखता है। इसी प्रकार अन्य कुछ विभाग भी स्थानीय सस्थाओं के अपने विभाग से सम्बन्धित कार्यों पर नियंत्रण रखते हैं। ये विभाग स्थानीय सस्थाओं को तत्सम्बन्धी कार्यों के विषय में निर्णय लेते हैं, सस्थाओं के विरुद्ध शिकायतों को सुनते हैं और व्यक्तियों तथा सस्थाओं के बीच विवादों को निबटाते हैं। ये विभाग इस बात को भी ध्यान में रखते हैं कि स्थानीय सस्थाएँ अपनी शक्ति का दुरुपयोग न करें।

इसके अतिरिक्त केन्द्रीय शासन के अन्तर्गत पृथक् से एक स्थानीय स्वशासन मन्त्रालय और उसमें सम्बद्ध मन्त्री होता है, जिसके द्वारा ब्रिटेन की समस्त स्थानीय स्वशासन सस्थाओं पर सामान्य नियंत्रण रखने का कार्य किया जाता है। हाल में एण्ड काउण्टी ऐक्ट, १९६२ (Town and County Act, 1962) द्वारा की गयी व्यवस्था के अन्तर्गत स्थानीय सस्थाओं से सम्बन्धित विकास योजनाओं पर अन्तिम निर्णय स्वायत्त शासन मन्त्री द्वारा ही किया जाता है। स्थानीय सस्थाओं द्वारा पारित उपविधियाँ (Bye Laws) पर भी स्वायत्त मन्त्रालय का नियंत्रण रहता है।

वर्तमान समय में शासन कार्य की जटिलता बढ़ते जाने के कारण स्थानीय सरकारों पर केन्द्रीय शासन का नियंत्रण क्रमशः बढ़ता ही जा रहा है।

यायिक नियंत्रण—विधायी, वित्तीय और प्रशासनिक नियंत्रण की शक्ति स्थानीय सस्थाओं पर यायिक नियंत्रण भी रहता है। स्थानीय स्वशासन की इकाइयाँ का भी एक कानूनी ब्यक्तित्व होता है और उन पर सामान्य व्यक्तियों के भावों की साधारण कानून लागू होते हैं। यदि स्थानीय सस्थाएँ सदन द्वारा दी गयी शक्तियों के बाहर किन्हीं उपविधियों का निमाण करती हैं, तो यायालय उनके विरुद्ध आदेश जारी कर इन विधियों को अप्रभावी कर देते हैं। साधारण रूप से भी स्थानीय सस्थाओं के विरुद्ध साधारण कानून के अन्तर्गत सुकदमा चलाना संभवता है तथा इन सस्थाओं के कर्मचारियों के कारण जो क्षति या दुर्घटनाएँ होती हैं यायालयों के माध्यम से उनके लिए इन सस्थाओं से क्षतिपूर्ति प्राप्त की जा सकती है।

इस प्रकार स्थानीय स्वशासन सस्थाओं पर केन्द्रीय सरकार के नियंत्रण की व्यवस्था की गयी है, लेकिन इसके बावजूद स्थानीय सस्थाएँ अपना कार्य में पूर्णतः स्वतन्त्र हैं।

प्रश्न

- १ प्रजातंत्र में स्थानीय स्वशासन का महत्त्व बतलाइए और ब्रिटेन में स्थानीय स्वशासन के विकास पर एक संक्षिप्त लेख लिखिए।
- २ ब्रिटेन में स्थानीय स्वशासन के मुख्य अंग क्या हैं? स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था पर केन्द्रीय सरकार किन प्रकार नियंत्रण रखती है?

(आगरा, १९६४, ७१)

1

सयुक्त राज्य अमरीका के संविधान का उदय (ORIGIN OF THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA)

“हम इन सत्यों को स्वयंसिद्ध मानते हैं कि सभी मनुष्य जन्म से समान हैं, सभी मनुष्यों को ईश्वर ने कुछ ऐसे अधिकार प्रदान किये हैं जिन्हें छीना नहीं जा सकता और इन अधिकारों में जीवन, स्वतंत्रता तथा अपनी समृद्धि के लिए प्रयत्नशील रहने के अधिकार भी सम्मिलित हैं।” —स्वतंत्रता की घोषणा (४ जुलाई, १७७६)

भौगोलिक पृष्ठभूमि

सॉड ग्राइस ने एक स्थान पर लिखा है कि “प्रत्येक देश की भौतिक परिस्थितियों तथा परम्परागत संस्थाओं का प्रभाव राष्ट्र के राजनीतिक विकास पर ऐसा पड़ता है कि इससे उसके शासन का एक अलग ही रूप घन जाता है।” अमरीका इसका कोई अपवाद नहीं है और वहाँ के राजनीतिक विकास पर भी भौगोलिक परिस्थितियों तथा सामाजिक जीवन की परम्पराओं का गम्भीर प्रभाव पड़ा है। अमरीका का क्षेत्रफल २,६,१५,२२२ बर्ग मील है और १९७२ में इसकी जनसंख्या २० करोड़ के लगभग है। प्राकृतिक साधनों से परिपूर्ण इस विशाल क्षेत्र और जनसंख्या ने अमरीका को एक महाशक्ति का रूप प्रदान करने में योग दिया है। वर्तमान समय में अमरीका की अधिकांश जनसंख्या उन लोगों की सतान है जो औपनिवेशिक युग में इंग्लैंड तथा यूरोप के अन्य देशों से आकर यहाँ बसे। जनसंख्या का एक छोटा भाग उन काले लोगों का भी है, जो वहाँ के आदिवासियों की सतान या नीचो है।

¹ We hold these truths to be self evident that all men are created equal that they are endowed by their creator with certain inalienable rights that among these are life liberty and pursuit of happiness
—Declaration of Independence, 4 July 1776

संविधान का उदय

सयुक्त राज्य अमरीका के संविधान का निर्माण १७८६ में हुआ, परन्तु इस संविधान का निर्माण यकायक नहीं हो गया, बरन इसके पीछे लगभग ११० वर्षों का सघनपूर्ण इतिहास रहा है, जिसके अंतर्गत यूरोपवासी अमरीका में जाकर बसे, उन्होंने स्वतंत्रता की घोषणा की और अपने लिए एक संविधान का निर्माण किया। इस प्रकार अमरीकी संविधान का उदय चार चरणों में हुआ है और निवेशिक युग, स्वतंत्रता की घोषणा, परिसंघ की स्थापना और संविधान का निर्माण।

औपनिवेशिक युग—सयुक्त राज्य अमरीका आज विश्व का सर्वाधिक शक्तिशाली, समुन्नत और समृद्ध लोकतंत्र है। परन्तु इतिहास की दृष्टि से यह सभारक नवीनतम देगा में से एक है। १४६२ में स्पेन निवासी कोलम्बस ने 'पश्चिमी हिंद द्वीपों (West Indies Islands) की खोज की और इस तरह उसने यूरोप के लिए अमरीका के द्वार खोल दिये। मनुहवी सदी में यूरोप के लोग बहुत बड़ी संख्या में अमरीका जाकर बसने लगे। उनके अमरीका जाकर बसने के प्रमुख कारण आर्थिक और धार्मिक थे। यूरोप से अमरीका का यह निष्क्रमण इतनी तीव्र गति से हुआ कि अमरीका की जनसंख्या जो १६६० में ढाई लाख थी १७७५ में लगभग दस गुना अर्थात् ३५ लाख हो गयी। यूरोप से अमरीका गए हुए वे व्यक्ति, जिनकी कानि बड़ी संख्या अंग्रेजों की थी, अपने साथ सामाजिक तथा सांस्कृतिक जीवन का परम्पराएँ और शासन सम्बन्धी विचार भी ले गये थे। व्यवस्थाप्रिय होने के नाते उनके द्वारा यह आवश्यक समझा गया कि उपनिवेशों की स्थापना के लिए ब्रिटिश सरकार से विधिवत् आज्ञापत्र प्राप्त किया जाय। अतः ब्रिटिश सम्राट के द्वारा आज्ञापत्र प्रदान किया गया और १७७५ तक अमरीका में अलग अलग एम १३ उपनिवेशों की स्थापना हो गयी। इन उपनिवेशों की शासन व्यवस्था में परस्पर अन्तर अवश्य था, किन्तु इन सभी उपनिवेशों की शासन व्यवस्था के सम्बन्ध में सामान्य बात थी कि आन्तरिक प्रशासन सम्बन्धी मामलों में पर्याप्त सीमा तक स्वतंत्रता प्राप्त होते हुए भी वैदेशिक तथा सेना सम्बन्धी मामलों का सन्तान ब्रिटिश सरकार द्वारा किया जाता था।

स्वतंत्रता की ओर—अमरीका में बसे हुए वे व्यक्ति मूलतः यूरोपियन और इनमें भी अधिकांशतया अंग्रेज थे, किन्तु समय बीतने के साथ साथ इन उपनिवेशों की अपनी एक संस्कृति और राष्ट्रीयता का विकास होने लगा। इनमें अपने मातृ देश के प्रति भावनात्मक एतता कम होने लगी और वे स्वयंशासन की दिशा में खोजने लगे। तत्कालीन अंग्रेज शासन की अदूरदर्शिता ने इन निम्न प्रवृत्तियों को स्वतंत्रता के प्रति अदम्य इच्छा में परिणत कर दिया। सन १७१७ से लेकर १७६३ तक फ्रांस और ब्रिटन के बीच जो सप्तवर्षीय युद्ध चला, उसमें अंग्रेजों की विजयी हुई लेकिन इस लम्बे युद्ध में अंग्रेजों की आर्थिक स्थिति का गौर्वाण्य कम हुआ। अंग्रेजों

ने अपनी आर्थिक स्थिति को सुदृढ़ करने के लिए अमरीकन उपनिवेशों पर अनेक कर लगाने तथा एंग्लो कठोर व्यापारिक कानून पारित करने शुरू किये जिनसे वेबन इगलण्ड को ही लाभ होना था। अमरीकन उपनिवेशों ने इन कानूनों का विरोध किया तथा नये अनुचित कर देने से स्पष्ट इकार कर दिया। उनका द्वारा ब्रिटिश जनता के ही नामे 'प्रतिनिधित्व के बिना कर नहीं' (No Taxation without Representation) की घोषणा की गयी जिसका तात्पर्य यह था कि ब्रिटिश संसद में उनका कोई प्रतिनिधि न होने के कारण ब्रिटिश संसद के द्वारा उन पर कोई कर नहीं लगाया जा सकता है। इगलण्ड न कठोरता के साथ अमरीकी जनता की आवाज को दबा देने का निरवयव किया और इगलण्ड ने जितनी कठोरता प्रदर्शित की, उतनी ही भीमता के १३ उपनिवेश एक दूसरे के निकट आते गये और उनमें सामान्य अमरीकी राष्ट्रीयता का विकास स्पष्ट होता गया।

दूसरी समय अर्थात् १६ दिसम्बर १७७३ को मैसाचुटस के बोस्टन नगर में चाय दुग्धटना हुई, जिसमें बोस्टनवासियों ने ईस्ट इण्डिया कंपनी के चाय से भरे हुए तीन जहाजों का गूट कर दिया। ब्रिटिश सरकार ने इस सत्ता का उल्लंघन समझा और विद्रोहियों का दमन करने के लिए जनक कानून बनाये। इन कानूनों से मैसाचुटस में बहुत राय फला और दूसरे उपनिवेशों में भी मैसाचुटस की सहायता देने का वचन दिया। बर्जिनिया उपनिवेश के सुभाव पर उपनिवेशों की वर्तमान शोचनीय स्थिति पर विचार करने के लिए उपनिवेशों के प्रतिनिधियों को ५ सितम्बर, १७७४ को फिलाडेल्फिया में एकत्रित होने के लिए निमन्त्रित किया गया। यह महाद्वीप की 'प्रथम कांग्रेस' कहलाती है। इस कांग्रेस ने दमनकारी कानूनों को रद्द करने के लिए मन्त्रों के पास एक याचिका भेजी तथा एक एसोसियेशन बनाया जिसका मुख्य कार्य विदेशी माल का बहिष्कार करना और दमनकारी कानूनों के विरुद्ध जन भावना जाग्रत करना था। ब्रजामिन फ्रैंकलिन जैसे सम्मानित नेताओं ने ब्रिटेन के साथ रामझीने की चेष्टा की, किन्तु उन्हें इसमें सफलता प्राप्त न हुई और जाज तृतीय ने इस याचिका का ठुकरा दिया। इसका बाद अमरीका में विद्रोह की भावना बहुत तीव्र हो गया और १८ अप्रैल, १७७५ में ब्रिटिश जनरल गेज तथा मैसाचुटस में विद्रोहियों के बीच भिडन्त हो गयी, जिसमें अनेक व्यक्ति मारे गये। विद्रोह की यह भावना अग १२ उपनिवेशों में भी फैल गयी।

एमी स्मिथि में १० मई १७७५ को फिलाडेल्फिया में दूसरी महाद्वीपीय कांग्रेस हुई। इस महाद्वीपीय कांग्रेस में इगलण्ड से युद्ध का प्रस्ताव पेश किया गया और जाज वाशिंगटन को अमरीका की नागरिक सेना का सर्वोच्च सेनापति भी नियुक्त कर दिया गया। इतना सब कुछ किये जाने के बावजूद अनेक अमरीकी प्रतिनिधि इगलण्ड में पूणतया सम्बन्ध विच्छेद करने के पक्ष में नहीं थे और जाज वाशिंगटन भी इसी विचारधारा में थे। अब भी उनकी प्रमुख माँग यही थी कि उनमें परामर्श किए बिना ब्रिटिश संसद को उन पर कर लगाने का अधिकार नहीं प्राप्त किया जा

ब्रिटेन ने समझौते का कोई प्रयत्न नहीं किया। इसके बाद ४ जुलाई, १७७६ को औपचारिक रूप से 'अमरीका की स्वतंत्रता की घोषणा' कर दी गयी, जिमम कहा गया था कि—

“हम इन सत्तों को स्वयंसिद्ध मानते हैं कि सभी मनुष्य समान उत्पन्न हुए हैं और उनके स्रष्टा ने इन्हें कुछ ऐसे अधिकार दिये हैं जो उनसे छीने नहीं जा सकते। इनमें जीवन, स्वतंत्रता और सुख प्राप्ति के लिए प्रयत्न करने का अधिकार भी है। इन अधिकारों की रक्षा हेतु ही मनुष्यों में सरकारों की स्थापना होती है और उन्हें शासन करने का अधिकार भी जाता है। अनुमति से ही प्राप्त होता है। जब कभी कोई शासन इन उद्देश्यों के लिए घातक बन जाये, तब लोगों को अधिकार होता है कि वे उसे बदल दें या समाप्त कर दें और ऐसे नवीन शासन की स्थापना करें जिससे उनको अपनी सुरक्षा और सुख समृद्धि स्थायी रहने की सबसे अधिक आशा हो।”

२ अगस्त १७७५ को सम्राट जाज तृतीय ने घोषणा की कि उपनिवेशों ने विद्रोह कर दिया गया है। ब्रिटिश सरकार ने सैनिक शक्ति के बल पर विद्रोह को कुचलने का निश्चय किया। ग्रेट ब्रिटेन तथा अमरीकन उपनिवेशों में ६ वर्ष तक युद्ध चला, जिमने अंत में १६ अक्टूबर, १७८१ को अमरीकन उपनिवेशों की जीत और ब्रिटिश सेनापति कानवालिस की पराजय हुई। ब्रिटिश लोकसदन ने युद्ध समाप्त करने के लिए मतदान किया और लॉर्ड नाथ की सरकार ने अपना त्यागपत्र द दिया। सम्राट जाज तृतीय ने नवीन सरकार गठित की, जिसने अमरीका की स्वतंत्रता को मान्यता दे दी। १७८३ में ब्रिटेन और अमरीका के बीच संधि सम्पन्न हो गयी।

परिसंघ (Confederation) की स्थापना—४ जुलाई, १७७६ को स्वतंत्रता की घोषणा करने के साथ ही अमरीकी उपनिवेशों ने संगठित होने और एक इकाई के रूप में कार्य करने की आवश्यकता अनुभव की। महाद्वीपीय कांग्रेस के द्वारा पर्याप्त वादविवाद के बाद १७ नवम्बर १७७७ को परिसंघ की स्थापना का प्रस्ताव पास किया गया। डेलवेयर और मैरीलैण्ड के अतिरिक्त शेष ११ राज्यों ने इस प्रस्ताव को तत्काल स्वीकार कर लिया। डेलवेयर ने १७७६ में और मैरीलैण्ड ने १ मार्च, १७८१ को यह प्रस्ताव स्वीकार किया और इसके बाद अमरीकी परिसंघ (American Confederation) की स्थापना हुई। परिसंघ की स्थापना के प्रस्ताव (Articles of Confederation) को समुक्त राज्य अमरीका का प्रथम संविधान कहा जा सकता है। परिसंघ की कांग्रेस को यद्यपि बहिर्देशिक सम्बन्धों के संचालन, युद्ध की घोषणा, डाक, तार मुद्रा, नाप और तौल के साधनों की व्यवस्था आदि के सम्बन्ध में शक्ति प्रदान की गयी थी लेकिन परिसंघ की कांग्रेस किसी भी रूप में राष्ट्रीय व्यवस्थापिका नहीं थी। विधान के द्वारा सम्प्रभुता राज्यों में ही निहित की गयी थी और यद्यपि विधान में एक से अधिक बार परिसंघ को स्थायी बताया गया था लेकिन राज्यों ने यही विचार ग्रहण किया था कि वे जब चाहें, परिसंघ की सम्पत्ति

का त्याग कर सकते हैं। परिसभ के सम्बन्ध में प्रो० मुनरो ने लिखा है कि, "यह सघटन विशेष रूप से निम्नलिखित या और इसमें चार बातों की कमी थी, जो कि प्रत्येक बृहद् राष्ट्रीय सरकार के पास होनी आवश्यक है। ये चार बातें हैं— करों द्वारा धन प्राप्त करना, ऋण लेना, व्यापार को नियमित करना और राष्ट्र की रक्षा के लिए सेना गठित करना।" बुडरो विल्सन ने इन विधान को सत्य रूप में 'मिट्टी की रस्ती' कहा है जो किसी को बाधकर नहीं रख सकती।¹

वर्तमान संविधान का निर्माण—परिसभ के आधार पर इंग्लैण्ड के विच्छेद युद्ध जीत लिया गया, किन्तु प्रारम्भ से ही परिसभ की व्यवस्था और उसके विधान की नुटिया नितान स्पष्ट हो गयी थी। अतः एलेक्जण्डर हेमिल्टन के सुझाव पर यह प्रस्ताव पारित किया गया कि १७७७ के विधान पर दुबारा विचार किया जाना चाहिए। इस प्रस्ताव के आधार पर २५ मई १७८७ को फिनाडेल्फिया में एक सभा प्रारम्भ हुई। इसमें १३ राज्यों के योग्य प्रतिनिधि सम्मिलित हुए और जाज वाशिंगटन ने इसकी अध्यक्षता की। यह सभा निश्चित रूप से योग्यतम व्यक्तियों की सभा थी और जफरसन ने इसे 'देवताओं की सभा' कहा है। सम्मेलन में प्रत्येक राज्य द्वारा ३ से ७ तक प्रतिनिधि भेजे गये थे। सम्मेलन में ७२ प्रतिनिधि नामजद किये गये, किन्तु केवल ५५ प्रतिनिधियों के द्वारा ही भाग लिया गया। कायप्रणाली के सम्बन्ध में निश्चय किया गया कि प्रस्तावों पर निर्णय मतदान द्वारा हो, जिसमें प्रत्येक राज्य को एक मत देने का अधिकार हो और बहुमत से स्वीकृत प्रस्ताव पारित समझे जायें। सम्मेलन की कायवाही गुप्त रखने का निश्चय किया गया। इसमें भाग लेने वाले कुछ अधिक पसिद्ध व्यक्ति थे—जेम्स मेडोसन, बेंजामिन फ्रैंकलिन, एलेक्जण्डर हेमिल्टन, जाज मेसन, जेम्स विल्सन, राबर्ट मारिस और जान डिकिन्सन आदि।

नवीन संविधान के निर्माण में अनेक कठिनाइयाँ उत्पन्न होना नितान स्वाभाविक था। प्रारम्भ में ही विलियम पेट्रसन ने प्रस्ताव रखा कि सम्मेलन को परिसभ का विघटन कर सभ राज्य की स्थापना करने का अधिकार नहीं है। रडोल्फ, मेडोसन और हेमिल्टन इस मत से सहमत नहीं थे। उन्होंने कहा कि सम्मेलन को इस आपातकाल में राष्ट्रीय एकता के लिए नवीन संविधान निर्मित कराने का पूरा अधिकार है। अतः सघवादी पक्ष की विजय हुई और परिसभ के स्थान पर नवीन सभ राज्य की स्थापना के प्राप्ति तैयार किये जाने लगे।

सम्मेलन के सम्मुख अनेक समस्याएँ थीं। सभ के स्थायित्व हेतु केन्द्रीय सरकार को पर्याप्त सुदृढ बनाना आवश्यक था, लेकिन दूसरी ओर राज्यों की स्वाधीनता के

¹ Confederation was a rope of sand which could bind no one —Woodrow Wilson quoted from C F Strong *Modern Political Constitutions*, p 108

समयका को भी मत्तुष्ट करना आवश्यक था। इसने अतिरिक्त बड़े और छोट राज्यों के परस्पर विरोधी दृष्टिकोणों में समन्वय करना भी ज़रूरी था। बड़े राज्यों व्यवस्थापिका में जनसंख्या का आधार पर प्रतिनिधित्व चाहत थी और उनका दृष्टिकोण 'बर्जॉनिया योजना' में यही प्रस्ताव रखा गया था। लेकिन छोट राज्यों सभी राज्यों के लिए समान प्रतिनिधित्व और विशेष तौर पर समान मत चाहत थी और इसकी पेटरसन के द्वारा 'यूजर्स योजना' प्रस्तुत की गयी। एक अवसर पर ता बड़े और छोटे राज्यों का पारस्परिक विरोध इतना प्रबल हो गया कि सम्मेलन में शांति की स्थिति उत्पन्न हो गयी। लेकिन अन्वेषण जाज प्रासिगटन ने अपने प्रभाव और बुद्धिमत्ता से सम्मेलन भंग होने से बचा लिया। अंत में कनेक्टिकट राज्य के प्रतिनिधि मण्डल द्वारा प्रस्तुत योजना के आधार पर दस दिन की चर्चा के बाद महान समझौता (Great Compromise) सम्पन्न हुआ। इस समझौते के अनुसार केन्द्र में व्यवस्थापिका के दो सदस्यों की व्यवस्था की गयी। यह निश्चित किया गया कि निम्न सभ्य (प्रतिनिधि सभा) में जनसंख्या के आधार पर राज्यों के प्रतिनिधि चुन जायेंगे, लेकिन दूसरे सदन (सीनेट) में बड़े छोटे सभी राज्यों को समान प्रतिनिधित्व होगा। सम्मेलन में भाग लेने वाले सदस्य माण्डरव्यू के शक्ति पृथक्करण सिद्धांत में बहुत अधिक प्रभावित थे और इसी कारण उनके द्वारा इंग्लैण्ड की शासन व्यवस्था में नितान्त भिन्न अध्यक्षत्मक शासन व्यवस्था को अपनाया गया। अंत में २६ जुलाई, १७७७ तक संविधान के प्रमुख सिद्धांतों पर समझौता हो गया और २६ प्रस्तावों के रूप में भावी संविधान को स्वीकार कर लिया गया। ८ सितम्बर, १७८७ को इस सम्मेलन में अपनाये गये प्रस्तावों को विधान का रूप देने के लिए मि० मौमिस की अध्यक्षता में एक समिति बठाई गयी, जिसने १५ सितम्बर तक संविधान का प्रारूप तैयार कर दिया। १७ सितम्बर, १७८७ को ५५ में से ३९ प्रतिनिधियों ने इस पर अपने हस्ताक्षर कर दिये और इसके बाद सम्मेलन स्थगित हो गया।

संविधान का अनुसमर्थन (Ratification of the Constitution)—
फिलाडेल्फिया सम्मेलन एक सम्प्रभु संविधान सभा नहीं थी और इसके द्वारा किये गये नियम तभी प्रभावशाली होते जबकि दो तिहाई राज्यों अर्थात् १३ में से ९ राज्यों के द्वारा उन्हें स्वीकार किया जाता। सम्मेलन द्वारा स्वीकृत विधान को स्वीकार करने में राज्यों में उत्साह का परिचय नहीं दिया। सन १७८७ के अंत तक केवल ३ राज्यों के सम्मेलन ने इसे स्वीकार किया। संविधान में की गयी व्यवस्था को लेकर गम्भीर मत भेद उत्पन्न हो गया और देश दो दलों में बंट गया। एक ओर सघवाद के विरोधी (Anti-federalist) थे, जो केन्द्र को अधिक शक्तिशाली बनाने के विरोधी और राज्यों के अधिकारों के अधिकारियों (Federalists) का समर्थक थे। दूसरा दल सघवाद के समर्थक (Federalists) का था, जो एक ऐसे सघ की स्थापना चाहते थे, जिसमें राज्यों को स्वशासन के अधिकार हों लेकिन केन्द्र भी पर्याप्त शक्तिशाली हो। सघवाद के विरोधियों द्वारा इस आधार पर भी विधान का विरोध किया गया कि संविधान में अधिकारपत्र की व्यवस्था नहीं

है। दोनों ही पक्षा द्वारा अपने-अपने पक्ष का तीव्र प्रचार प्रारम्भ कर दिया गया। अंत में संधवादियों ने स्वीकार किया कि संविधान में अधिकारपत्र की व्यवस्था होनी आवश्यक है और उन्होंने आश्वासन दिया कि नयी सरकार की स्थापना के तुरंत बाद अधिकारपत्र की व्यवस्था कर दी जायगी। अपने इस आश्वासन को उन्होंने संविधान में प्रथम दम संशोधन करके पूरा किया। संधवाद के विरोधियों द्वारा केन्द्र सरकार के सम्बन्ध में संधवादियों के दृष्टिकोण को स्वीकार कर लिया गया।

२१ जून, १७८८ तक ११ में से ६ राज्यों के सम्मेलन द्वारा इस संविधान को स्वीकार कर लिया गया। परिमर्ष की सरकार ने निश्चय किया कि संविधान के अनुसार निर्वाचन होकर नयी सरकार ४ मार्च, १७८९ से कार्य प्रारम्भ करेगी। २६ जुलाई, १७८८ का न्यूयार्क राज्य ने संविधान स्वीकार कर लिया और उसके बाद २६ मई, १७९० तक सभी १३ राज्यों की स्वीकृति संविधान को प्राप्त हो गयी। इस प्रकार प्रथम निर्मित और लिखित संविधान का उदय हुआ। अमरीका की वर्तमान शासन व्यवस्था का संचालन १७८७ में निर्मित और १७८९ में लागू किया गये इस संविधान के आधार पर ही किया जा रहा है, यद्यपि अब तक इसमें २५ संशोधन किए जा चुके हैं।

प्रश्न

१ अमरीकी संविधान के निर्माण का वर्णन कीजिए।

समयका को भी मत्तुष्ट करना आवश्यक था। हमने अतिरिक्त बड़े और छोट राज्यों के परस्पर विरोधी दृष्टिकोणा में समन्वय करना भी जरूरी था। व सं राज्य व्यवस्थापिका में जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व चाहते थे और उनके द्वारा 'वर्जीनिया योजना' में यही प्रस्ताव रखा गया था। लेकिन छोट राज्यों सभी राज्यों के लिए समान प्रतिनिधित्व और विशेष तौर पर समान मत चाहते थे और इस हट्टी पेटरसन के द्वारा 'यूजर्स योजना' प्रस्तुत की गयी। एक अवसर पर ता बड़े और छोटे राज्यों का परस्पर विरोध जाना प्रकट हो गया कि सम्मेलन भंग होने का स्थिति उत्पन्न हो गयी। लेकिन अध्यक्ष जाज वाशिंगटन ने अपने प्रभाव और बुद्धिमत्ता से सम्मेलन भंग होने में रूका लिया। अतः मर्यादकट्टीकट्टी राज्य के प्रतिनिधि मण्डल द्वारा प्रस्तुत योजना के आधार पर दस दिन की गृहसत्र का वादा 'महान समझौता (Great Compromise)' सम्पन्न हुआ। इस समझौते के अनुसार के दस व्यवस्थापिका के दो सदस्यों की व्यवस्था की गयी। यह निश्चित किया गया कि निम्न सदन (प्रतिनिधि सभा) में जनसंख्या के आधार पर राज्यों के प्रतिनिधि चुने जायें, लेकिन दूसरे सदन (सीनेट) में बड़े छोटे सभी राज्यों का समान प्रतिनिधित्व होगा। सम्मेलन में भाग लेने वाले सदस्य माण्डेस्वू के शक्ति पृथक्करण सिद्धांत से बहुत अधिक प्रभावित थे और इसी कारण उनके द्वारा इंग्लैण्ड की शासन व्यवस्था में निम्नलिखित अर्थव्यवस्थात्मक शासन व्यवस्था को अपनाया गया। अतः म २६ जुलाई, १७७७ तक संविधान के प्रमुख सिद्धांतों पर समझौता हो गया और २६ प्रस्तावों के रूप में भावी संविधान को स्वीकार कर लिया गया। ८ सितम्बर, १७८७ को इस सम्मेलन में अपनाये गये प्रस्तावों को विधान का रूप देने के लिए मि० मौसिस की अध्यक्षता में एक समिति बठाई गयी, जिसने १५ सितम्बर तक संविधान का प्रारूप तैयार कर दिया। १७ सितम्बर, १७८७ को ५५ में से ३९ प्रतिनिधियों ने इस पर अपने हस्ताक्षर कर दिये और इसके बाद सम्मेलन स्थगित हो गया।

संविधान का अनुसमर्थन (Ratification of the Constitution)— फिलाडेल्फिया सम्मेलन एक सम्प्रभु संविधान सभा नहीं थी और इसके द्वारा किए गये निर्णय सभी प्रभावशाली होते जबकि दो तिहाई राज्यों अर्थात् १३ में से ९ राज्यों के द्वारा उन्हें स्वीकार किया जाता। सम्मेलन द्वारा स्वीकृत विधान को स्वीकार करने में राज्यों ने उत्साह का परिचय नहीं दिया। सन १७८७ के अंत तक केवल ३ राज्यों के सम्मेलन ने इसे स्वीकार किया। संविधान में की गयी व्यवस्था को लेकर गम्भीर मतभेद उत्पन्न हो गये और दश दो दलों में बंट गया। एक ओर संघवाद के विरोधी (Anti-federalist) थे, जो के द को अधिक शक्तिशाली बनाने के विरोधी और राज्यों के लिए अधिकाधिक स्वायत्तता के समर्थक थे। दूसरा दल संघ के समर्थक (Federalists) था, जो एक ऐसे संघ की स्थापना चाहते थे, जिसमें राज्यों की स्वशासन के अधिकांश सत्तियाँ भी पर्याप्त शक्तिशाली हों। संघवाद के विरोधियों द्वारा इस आकांक्षी विधान का विरोध किया गया कि संविधान में अधिकारपत्र की व्यवस्था

है। दोनों ही पक्षा द्वारा अपन-अपन पक्ष का तीव्र प्रचार प्रारम्भ कर दिया गया। अन्त में सभवादिया ने स्वीकार किया कि संविधान में अधिकारपत्र की व्यवस्था होनी आवश्यक है और उन्होंने आश्वासन दिया कि नयी सरकार की स्थापना के तुरन्त बाद अधिकारपत्र की व्यवस्था कर दी जायगी। अपन इस आश्वासन को उन्होंने संविधान में प्रथम दस मसोधन करके पूरा किया। सभवाद के विरोधियों द्वारा केन्द्र सरकार के सम्बन्ध में सभवादिया के दृष्टिकोण को स्वीकार कर लिया गया।

२१ जून, १७८८ तक ११ में से ६ राज्या के सम्मेलन द्वारा इस संविधान को स्वीकार कर लिया गया। परिसभ की सरकार ने निश्चय किया कि संविधान के अनुसार निर्वाचन होकर नयी सरकार ४ मार्च १७८९ से कार्य प्रारम्भ कर देगी। २६ जुलाई, १७८८ को यूयाक राज्य ने संविधान स्वीकार कर लिया और उसके बाद २६ मई, १७९० तक सभी १३ राज्या की स्वीकृति संविधान को प्राप्त हो गयी। इस प्रकार प्रथम निर्मित और लिखित संविधान का उदय हुआ। अमरीका की वर्तमान शासन व्यवस्था का संचालन १७८७ में निर्मित और १७८९ में लागू किये गये इस संविधान के आधार पर ही किया जा रहा है, यद्यपि अब तक इसमें २५ संशोधन किये जा चुके हैं।

प्रश्न

१ अमरीकी संविधान के निर्माण का वर्णन कीजिए।

2

अमरीकी सविधान का महत्त्व और उसकी विशेषताएं (IMPORTANCE OF AMERICAN CONSTITUTION AND ITS SAILENT FEATURES)

“यह (अमरीकी सविधान) एक महान् भावना है एक उत्कृष्ट एवं उदात्त घोषणा है तथा वास्तव में, शासन की नैतिकता की विजय है। यह राज्य का समुचित कार्यक्षेत्र राज्य को समर्पित करती है, किन्तु जनता के मूलभूत नैतिक अधिकारों को सुरक्षित रखकर ईश्वर के विषय को ईश्वर के पास ही रहने देती है।” —जेम्स बेक

सयुक्त राज्य अमरीका के सविधान का महत्त्व

वर्तमान समय में समस्त विश्व के अतन्त राजनीति विज्ञान के विद्यार्थियों द्वारा जिन थोड़े से सविधानों का अध्ययन सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण समझा जाता है, उनमें निश्चित रूप से एक सयुक्त राज्य अमरीका का सविधान है। अनेक बातों ने इस अध्ययन की महत्ता प्रदान की है जिनमें से कुछ इस प्रकार हैं

विश्व का प्रथम लिखित सविधान—अमरीकी सविधान की रचना क पूर्व यही समझा जाता था कि सविधानों का विकास होता है और वे अलिखित होते हैं। लेकिन फिलाडेल्फिया सम्मेलन में सविधान की लिखित रूप में रचना कर एक नवीन परम्परा का सूत्रपात किया जो शीघ्र ही बहुत अधिक लोकप्रिय हो गयी। वर्तमान समय में ब्रिटेन को द्वादश विश्व के लगभग सभी देशों के सविधान लिखित हैं और उन्होंने इस प्रवृत्ति को अमरीका से ही अपनाया है। अमरीकी सविधान के लक्षण की दृष्टि में रखते हुए म्लैडस्टन ने एक बार कहा था ‘अमरीकी सविधान

1 ‘It is a great spirit a high and noble assertion and indeed a vindication of the morality of government It renders unto Caesar the things that are Caesar's but in safeguarding the fundamental moral rights of the people it renders unto God, the things that are God's
—James Bryce

मानव जाति की आवश्यकता तथा मस्तिष्क से उत्पन्न किसी निश्चित समय की सर्वाधिक आश्चर्यपूर्ण शक्ति है।¹

संघात्मक शासन व्यवस्था—अमरीकी संविधान ने न केवल लिखित संविधान की प्रवृत्ति बरन् समस्त विश्व को एक नवीन प्रकार की शासन व्यवस्था प्रदान करने का काय भी किया है। 'यूनन के शब्दा में "ब्रिटिश संसद को जिस प्रकार से संसदों की जननी कहा जाता है, उसी प्रकार संयुक्त राज्य अमरीका को संघात्मक शासन व्यवस्था का पिता कहा जा सकता है।'² अमरीका न मधीय पद्धति के रूप में एक ऐसी शासन व्यवस्था को अपनाया जिसके अंतर्गत कुछ विषय के मन्त्रालयों को शक्ति प्रदान कर एकता की स्थापना की गयी तथा दूसरी ओर राज्यों की स्वायत्तता को भी बनाय रखा गया। एकता की स्थापना और स्वायत्तता की रक्षा के समन्वय का यह सफल प्रयोग था और इन विश्व के अन्य राज्यों का इस दिशा में प्रेरित किया।

शक्ति पृथक्करण पर आधारित संविधान—अमरीकी संविधान सभा के सदस्यों पर लॉक और माण्टेस्की के दशन का बहुत अधिक प्रभाव था और इन दशनों से प्रभावित होकर उनसे द्वारा शासन के तीन विभागों को एक दूसरे से पृथक् रखने का प्रयत्न किया गया। अध्यक्षीय शासन व्यवस्था इस विचार का ही परिणाम थी। माण्टेस्की ने ब्रिटिश संविधान का शक्ति पृथक्करण पर आधारित संविधान बताया था वास्तव में यदि किसी संविधान द्वारा इस बात का दावा किया जा सकता है, तो वह अमरीकी संविधान ही है। लेकिन अमरीका में भी इस सिद्धांत का पूरा पूरा तौर पर नहीं अपनाया जा सका है और इस संविधान में न केवल शक्ति विभाजन के सिद्धांत का महत्त्व बरन् उसकी सीमाएँ भी स्पष्ट कर दी हैं।

अमरीका एक महान देश—वर्तमान समय की अंतरराष्ट्रीय राजनीति में अमरीका निस्संदेह एक महान शक्ति है। १७८६ में इस संविधान को अपनाने के लगभग १५० वर्ष बाद ही अमरीका आर्थिक और सैनिक दृष्टि में विश्व का सर्वाधिक शक्तिशाली देश बन गया और आज भी उसे यह स्थिति प्राप्त है। अमरीका को इस महान शक्ति का रूप प्रदान करने में जहाँ उसकी भौगोलिक स्थिति, प्राकृतिक साधनों, सामाजिक जीवन की श्रेष्ठ परम्पराओं और नागरिकों के आचार विचार का योग है, वहाँ संविधान का योग भी कुछ कम महत्त्वपूर्ण नहीं है। अमरीकी संविधान का

¹ 'The American Constitution is the most wonderful work ever struck off at a given time by the brain and purpose of man

—Gladstone

"As the British Parliament has been the mother of parliaments, so the United States has been the father of federations

—R G Neumann *European and Comparative Governments* p 601

अध्ययन कर हमारा द्वारा विश्व राजनीति को प्रभावित करने वाले इस देश का संविधान पर महत्त्व प्राप्त किया जा सकता है।

भारतीयों के लिए महत्त्वपूर्ण—भारतीय संविधान यद्यपि मूल रूप में इसकी मूलभूत संरचना पर आधारित है, किन्तु हमारा संविधान पर अमरीकी संविधान का भी प्रभाव स्पष्टतया प्रकट है। संघात्मक शासन व्यवस्था संविधान की सर्वोच्चता की धारणा, मौलिक अधिकार और सर्वोच्च न्यायालय का गठन और सम्बन्धित प्रावधान हमारा द्वारा बहुत अधिक सीमा तक अमरीकी संविधान का ग्रहण किया गया है। अमरीकी संविधान का अध्ययन से हम अपने संविधान की इस बातों को अधिक अच्छे रूप में समझ सकते हैं और सम्बन्धित प्रवृत्तियों को समझ सकते हैं।

कठोर संविधान, मौलिक अधिकार और न्यायपालिका की सर्वोच्चता की धारणाएँ भी राजनीतिक चिन्तन को अमरीका की ही देनी हैं। पारिभाषिक दृष्टि से कठोर होने की स्वयं को बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार ढालकर यह संविधान ने अपनी श्रेष्ठता का ही परिचय दिया है। लोग के अनुसार 'यह संविधान अभी तक जीवित और गतिशील है, लोग इसकी सराहना करते हैं और अमरीका वासी तो इसे गौरवास्पद मानते हैं। ऐसा मानना सबका जोचित्यपूर्ण है क्योंकि इस संविधान के अंतर्गत स्थापित शासन पद्धति के द्वारा अमरीकी राष्ट्र समृद्धिपूर्ण और सुदृढ़ बना है, उसने अपनी स्वतंत्रता और सुरक्षा को मजबूत बनाया है और विश्व इतिहास पर अमिट प्रभाव डाला है। अमरीकी शासन पद्धति का आधार भूत तथ्य यह है कि विकृत होकर भी यह न कभी आतंघाती बनी है और न ही अराजक। इस पद्धति के अंतर्गत लगभग यूरोप के बराबर क्षेत्र में एकता स्थापित हुई है और यह बढ़ती हुई दशाओं में आशा से कहीं अधिक दृढ़ होती चली गयी।'

अमरीकी संविधान के स्रोत

(Sources of American Constitution)

सामान्य व्यक्ति के अनुसार १७८७ में फिलाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा निर्मित प्रलेख ही अमरीकी संविधान है। लेकिन राजनीति विज्ञान के विद्वानों के लिए यह सोचना उचित नहीं होगा कि वर्तमान समय में अमरीकी शासन व्यवस्था का मूल तत्त्व इस एकमात्र प्रलेख के आधार पर ही किया जाता है। जिस समय अमरीकी संविधान का निर्माण हुआ, उस समय अमरीका एक कृषि प्रधान देश था और उसकी जनसंख्या केवल कुछ लाख थी। लेकिन आज औद्योगिक दृष्टि से अमरीका विश्व का अत्यंत विकसित राष्ट्र है, अमरीकी संघ में ३३ के स्थान पर ५० इकाइयाँ हो गई हैं और उसकी जनसंख्या २० करोड़ है। नवीन परिस्थितियों के अनुकूल संविधान परिवर्तन होना आवश्यक था और यह परिवर्तन हुआ भी है। साइंस के अनुसार "जैसे राष्ट्र बदला है, वैसे ही आवश्यक रूप से संविधान भी बदला है।" उक्त दृष्टि से निर्मित संविधान को विकसित और अमरीकी संविधान को निर्मित

संविधान की श्रेणी में रखा जाता है लेकिन इसका तात्पर्य यह नहीं लिया जाना चाहिए कि अमरीकी संविधान का विकास नहीं हुआ। राष्ट्रपति विल्सन ने अमरीकी संविधान की विकासशीलता पर बल देते हुए कहा है कि 'संविधान निर्माता ने एक जोड़ित हृदय को सगमरमर के पात्र में घुस नहीं कर दिया, वरन् उन्होंने एक ऐसे संविधान को जन्म दिया जो ब्रिटिश संविधान की भाँति ही जोड़ित और निरंतर विकसित है।' मुनरो के शब्दों में यह संविधान १७८७ का तिथि चिह्न रखते हुए भी इन गुणों से पूर्णतः परिष्कृत, विकसित विस्तृत और नवीन परिस्थितियों के अनुकूल होता रहा है।^१

अमरीकी संविधान के स्रोतों का अध्ययन निम्न रूपा में किया जा सकता है

(१) फिलाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा निर्मित संविधान—अमरीकी संविधान का आज बहुत अधिक विकास हो गया है लेकिन संविधान का मूल ढाँचा अब भी वही है जिसे १७८७ में फिलाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा तैयार किया गया था। यह ढाँचा संविधान का वह अस्थिपज्वर है जिस पर संवैधानिक सभासदों, व्यवस्थापन, न्यायिक निष्पत्ति और परम्पराओं ने आवश्यक चर्चा चढ़ाने का कार्य किया है।

(२) संवैधानिक संशोधन—अमरीकी संविधान में हुए संवैधानिक संशोधनों ने भी संविधान के विकास में योग दिया है और अमरीकी संविधान में १९७३ के प्रारम्भ तक २५ संवैधानिक संशोधन हो चुके हैं जिनमें से कुछ अधिक प्रमुख संशोधनों का उल्लेख किया जा सकता है। प्रथम दस संशोधनों द्वारा नागरिकों के अधिकारों को मजबूत किया गया है, संशोधन १३, १४ और १५ गृहयुद्ध जनित संशोधन हैं, १७वें संशोधन द्वारा सीनेट के लिए प्रत्यक्ष निर्वाचन की पद्धति को अपनाया गया है १९वें संशोधन द्वारा स्त्रियों के विरुद्ध मताधिकार सम्बन्धी भेदभाव को अन्त कर दिया गया है और २२वें संशोधन द्वारा राष्ट्रपति का कार्यकाल दो अवधि के लिए सीमित कर दिया गया है।

(३) व्यवस्थापन या कांग्रेस के अधिनियम—१७८९ में लागू किये गये संविधान ने नवीन सरकार के मूल ढाँचे मात्र की ही व्यवस्था की है और संविधान निर्माताओं ने विस्तार की बातों के सम्बन्ध में व्यवस्था करने का भार कांग्रेस पर छोड़ा है। कांग्रेस ने अनेक ऐसे अधिनियम पारित किये हैं जिनके आधार पर सरकार के अनेक अंगों का गठन, कार्य और कार्यपद्धति को निश्चित किया गया है। उदाहरण के लिए संविधान में राष्ट्रपति की क्वीनेट के सम्बन्ध में कुछ भी नहीं कहा गया है और प्रसंगवश 'कार्यपालिका विभागों के अध्यक्ष' (Heads of Executive

^१ 'The Constitution although bearing the date mark of 1787 has been steadily changing, developing expanding adapting itself to new conditions throughout all the intervening years

Departments) शब्दा का ही प्रयोग किया गया है। विभिन्न कायपालिका विभागों के गठन और कार्य काग्रेस द्वारा पारित अधिनियमों के आधार पर ही निश्चित किए गये हैं। इसी प्रकार काग्रेस के द्वारा अधीनस्थ सघीय न्यायालयों के गठन और कार्य पद्धति का निश्चित किया गया है। वजट और विधि निर्माण की प्रक्रिया भी काग्रेस ही निश्चित की है। इस प्रकार व्यवस्थापन निश्चित रूप से संविधान के विकास का एक प्रमुख आधार रहा है।

(४) कायपालिका द्वारा विकास—अमरीकी संघ की कायपालिका अर्थात् राष्ट्रपति पद न भी संविधान के विकास में महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा की है। जज्ज, लिफन, थियोडोर रूजवेल्ट और फ्रैंकलिन डी० रूजवेल्ट की संविधान पर उनका ही स्पष्ट छाप देखा जा सकता है, जितनी कि संविधान निर्माताओं से किसी की भी। इन राष्ट्रपतियों ने अपनी कायपालिका शक्तियों का प्रभावपूर्ण दम से प्रयोग करके व्यवस्थापिका और प्रशासन दोनों पर ही अपना नेतृत्व स्थापित किया है। संविधान में कहीं पर भी मंत्रिमण्डल का उल्लेख नहीं है, किंतु प्रथम राष्ट्रपति वॉशिंगटन ने मंत्रिमण्डल की रचना की और वे उससे परामर्श करने लग, तभी से मंत्रिमण्डल शासन का एक आवश्यक अंग हो गया है। संविधान ने युद्ध का घोषणा करने की शक्ति राष्ट्रपति को दी है, लेकिन बुडरो विल्सन और फ्रैंकलिन डी० रूजवेल्ट ने राष्ट्रपतियों ने काग्रेस से अधिकार प्राप्त किए बिना ही सेनाओं को युद्ध में लड़ने का युद्ध की तयारी दिखाने के लिए भेज दिया। फ्रैंकलिन डी० रूजवेल्ट ने इस संविधान के आधार पर एक नितान्त भिन्न प्रकार की आर्थिक नीति सफलतापूर्वक अपनाई। इन राष्ट्रपतियों ने इस बात पर जोर दिया कि उन्हें प्रशासनिक अधिकारियों को पंजीयन कराने की शक्ति प्राप्त है और काग्रेस का इस पर कोई नियंत्रण नहीं है। इन राष्ट्रपतियों का दृष्टिकोण था कि संविधान वैसा ही है, जैसा वे कहते और करते हैं और उनका विचार माय हुआ।

(५) न्यायिक व्याख्याएँ (Judicial Interpretations)—न्यायिक व्याख्याओं ने अमरीकी संविधान के विकास में सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा की है। कायपालिका या राज्य की व्यवस्थापिका द्वारा पारित कानून या प्रशासनिक सत्ता के किसी कार्य को जब सर्वोच्च न्यायालय या अन्य किसी सघीय न्यायालय में इस आधार पर चुनौती दी जाती है कि यह संविधान के प्रतिभूत है, तो न्यायालय निर्णय देने के पूर्व संविधान से सम्बंधित प्रावधानों की व्याख्या करता है और अपनी प्रत्येक नवीन व्याख्या से परोक्ष रूप में संविधान को संशोधित कर दिया जाता है। मुनरो इसी आधार पर कहते हैं कि 'प्रत्येक सोमवार को सुबह जब सर्वोच्च न्यायालय अपने निर्णय देता है, संविधान संशोधित हो जाता है।'

सर्वोच्च न्यायालय ने संविधान को महत्त्वपूर्ण दिशाएँ प्रदान करने का कार्य किया है। 'निहित शक्तियों का सिद्धांत' (Doctrine of Implied Powers) जिससे कि सघीय काग्रेस को इतना शक्तिशाली बनाया, सर्वोच्च न्यायालय की ही देन है।

सर्वोच्च न्यायालय ने ही अपने लगभग १०० निणयों में वाणिज्य से सम्बन्धित धारा की व्याख्या की और सर्वोच्च न्यायालय द्वारा की गयी व्याख्याओं के परिणामस्वरूप रेल, तार, टेलीफोन, हवाई और जलीय यातायात और एक से अधिक राज्यों में काम करने वाले सामान्य औद्योगिक प्रतिष्ठान भी कांग्रेस के विधायी क्षेत्राधिकार में आ गये हैं। सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी व्याख्या के आधार पर ही 'सविदा की पवित्रता के सिद्धांत' (Sanctity of Contract Theory) का प्रतिपादन किया। बुडरो विल्सन का शब्दों में, 'सर्वोच्च न्यायालय एक प्रकार की निरंतर बठने वाली संविधान सभा है जो संविधान के मूलभूत नियमों की व्याख्या कर उन्हें विकसित करती है।'^१ 'न्यायिक निणयों का संविधान में इतना अधिक महत्त्व है कि बीसवीं सदी के प्रारम्भ में ही मुख्य न्यायाधीश ह्यूज (Charles E Hughes) ने कोलम्बिया विश्वविद्यालय में भाषण देते हुए कहा था कि 'हम संविधान के अंतर्गत हैं, परंतु संविधान वैसे ही है जसा न्यायाधीश कहते हैं।'^२

(६) परम्पराएँ—अमरीकी संविधान में परम्पराओं को उतना महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त नहीं है जितना कि ब्रिटिश संविधान में, लेकिन यह स्वीकार करना होगा कि अमरीकी संविधान में न केवल परम्पराओं का अस्तित्व है, बरन उन्हें महत्त्वपूर्ण स्थान भी प्राप्त है। प्रथाओं और परम्पराओं ने कुछ बातों के सम्बन्ध में अमरीका के संविधान को एक ऐसा रूप प्रदान किया है, जो संविधान के लिखित प्रावधानों के तन्तुत विपरीत है। इसका सबसे प्रमुख उदाहरण राष्ट्रपति के निर्वाचक मण्डल से सम्बन्धित उपबन्ध है। संविधान निर्माताओं की इच्छा यह थी कि निर्वाचक मण्डल के सदस्य राष्ट्रपति के निर्वाचन में अपने विवेक का प्रयोग करें और राष्ट्रपति का निर्वाचन न केवल कहने के लिए बरन वास्तव में अप्रत्यक्ष हो। लेकिन आज स्थिति परिवर्तित हो गई है और निर्वाचक मण्डल के सदस्य चुने जाने के पूर्व ही अपने राजनीतिक दल के उम्मीदवारों का समर्थन करने के लिए वचनबद्ध होते हैं और इस परम्परा के कारण अमरीका का राष्ट्रपति व्यवहार में प्रत्यक्षत निर्वाचित हो गया है। परम्पराओं के कारण ही राष्ट्रपति को न केवल प्रमुख कार्यपालिका बरन अपने राजनीतिक दल का 'सामान्य राजनीतिक नेता' भी समझा जाता है। राष्ट्रपति की कैबिनेट पूणतया परम्पराओं का ही परिणाम है और परम्पराओं ने ही यह निर्धारित किया है कि राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति न केवल अलग-अलग राज्यों से बरन देश के अलग-अलग क्षेत्रों से होंगे। इसी प्रकार संविधान के अनुसार प्रतिनिधि सभा के सदस्यों के लिए उस राज्य का निवासी होना जरूरी है, जिससे वह चुना गया है लेकिन परम्परा के अनुसार उसके लिए उस जिले का निवासी होना जरूरी है, जहां

^१ 'A kind of continuous constitutional convention — Wilson
Quoted in Ogg & Ray's *Essentials of American Government* p 38

^२ 'We are under the constitution, but the constitution is what the
judges says it is' —Justice Hughes

से वह चुनाव लड़ता है। 'सोनेट की शिष्टता' परम्पराओं का ही परिणाम है। इसी प्रकार की अन्य भी कुछ परम्पराओं के उदाहरण दिये जा सकते हैं, जिन्हें संविधान को विकसित प्रदान किया है।

इस प्रकार १७८७ में निर्मित प्रलेख में निरंतर वृद्धि और उसका निरंतर विकास होता रहा है। लॉर्ड ब्राइस ने स्वयं कहा है कि, "जैसे अमरीका के राष्ट्रीय जीवन में परिवर्तन हुआ है, वैसे ही अमरीका का संविधान भी बदल गया है। जनता की उस भावना में भी परिवर्तन हो गया है, जिससे कि वह संविधान को देखती थी और इसलिए संविधान की अतर्निहित भावना भी बदल गयी है।"¹

संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान की विशेषताएँ

फ्रेंच राजनीतिशास्त्री टी० टाकविले का कथन है कि संयुक्त राज्य अमरीका का संविधान एक आदर्श प्रजातन्त्रात्मक राज्य की स्थापना करता है। यह संविधान सरल और संक्षिप्त है तथा इसमें आवश्यक स्पष्टता और निश्चितता भी है। संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान की प्रमुख विशेषताओं का अध्ययन निम्न स्तरों में किया जा सकता है

(१) निर्मित और लिखित संविधान—संयुक्त राज्य अमरीका का संविधान निर्मित और विश्व का प्रथम लिखित संविधान है। ब्रिटिश संविधान की भाँति इसका क्रमिक विकास नहीं हुआ, वरन् संविधान के मूल ढाँचे का फिलाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा निमाण किया गया है। यह एक निश्चित समय की कृति है। यद्यपि न्यायिक व्याख्याओं, प्रशासनिक कार्यों और परम्पराओं ने आधार पर संविधान का निरंतर विकास हाता रहा है, किन्तु संविधान की अधिकांश धाराएँ और उसका मूल ढाँचा निरपिबद्ध है। अमरीका ने लिखित संविधान की उपयोगिता स्पष्ट कर विश्व के अन्य राज्यों को इसे अपनाने की ओर प्रेरित किया है। ब्राइस के अनुसार, 'अमरीका का संविधान विश्व के लिखित संविधानों में सर्वोच्च है।'

(२) सर्वाधिक संक्षिप्त संविधान—अमरीकी संविधान विश्व के लिखित संविधानों में सर्वाधिक संक्षिप्त प्रलेख है। मुनरो के अनुसार, 'संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान में केवल ४,००० शब्द हैं जो १० या १२ पृष्ठों में मुद्रित हैं और उन्हें आधे घण्टे में पढ़ा जा सकता है। अमरीकी संविधान में केवल ७ अनुच्छेद हैं जबकि आस्ट्रेलिया के संविधान में १२८ अनुच्छेद, कनाडा के संविधान में १४७ अनुच्छेद, दक्षिणी अफ्रीका के संविधान में १५३ अनुच्छेद तथा भारतीय संविधान में ३९५ अनुच्छेद तथा ६ अनुसूचियाँ हैं।

संविधान निर्माता इस बात में परिचित थे कि भविष्य की समस्त व्यवस्थाओं के सम्बन्ध में वे ठीक प्रकार से नहीं सोच सकते, इसलिए उन्होंने सभी बाजों

¹ The American constitution has necessarily changed as the nation has changed and therefore its spirit has changed in the spirit with which men record it and therefore its spirit
—Lord B. P.

सम्बन्ध में स्वयं व्यवस्था करने के बजाय संविधान का केवल मूल ढांचा तयार किया और उसमें रेखाएँ भरने का काम आगे आने वाले समय पर छोड़ दिया। क्लॉडियस जॉन्सन लिखते हैं, 'संविधान का ढांचा बनाने वालों ने हमें अच्छा श्रीगणेश कराया, परन्तु आवश्यकतावश उन्होंने शेष बातों को भविष्य पर छोड़ दिया।'¹ संविधान की इस अत्यधिक संक्षिप्तता के कारण अनेक आवश्यक बातों का संविधान में उल्लेख होने से रह गया है। उदाहरणार्थ वका की व्यवस्था, विधि और बजट निमाण कृषि, श्रम, उद्योगों का संचालन और शिक्षा आदि विषयों के सम्बन्ध में कुछ भी नहीं कहा गया है। संविधान में यह भी नहीं बतलाया गया है कि कांग्रेस के दोना सदना का अध्यक्षा की शक्तिया क्या होंगी या दोनों सदनों में विवाद उत्पन्न हान पर उनका नियंत्रण कैसे किया जायेगा।

संविधान की इस संक्षिप्तता का उमके आगामी विकास पर भी महत्त्वपूर्ण प्रभाव पड़ा है। इसका एक प्रभाव विभिन्न प्रकार के संवधानिक विवादों का उदय और परिणामस्वरूप याचपानिका के महत्त्व में वृद्धि हुआ है। आगे और रे स्वीकार करते हैं कि, हमारे बड़े से बड़े संवधानिक विवादों का मूल शकारूप अथवाले प्रावधान न होकर उनका छोड़ दिया जाना है।'

संविधान की इस संक्षिप्तता का दूसरा परिणाम 'निहित शक्तियों के सिद्धांत' (Doctrine of Implied Powers) के रूप में सामने आया है। संविधान अत्यंत संक्षिप्त होने के कारण अनेक विषयों का सम्बन्ध में यह नहीं बतलाया गया है कि उन पर केन्द्रीय सरकार या राज्य सरकार में से किसका अधिकार होगा। परिणामस्वरूप ऐसे विषयों पर शोनाधिकार के सम्बन्ध में विवाद उत्पन्न हुआ और १८१६ में मैक क्लोच बनाम मरीलैण्ड के विवाद में मुख्य यायाधीश माशल ने 'निहित शक्तियों के सिद्धान्त' को कानूनी मान्यता प्रदान की।

इसी प्रकार लाभ प्रदान करने की प्रणाली (Spoils System) को भी संविधान की संक्षिप्तता का ही एक परिणाम कहा जा सकता है। संविधान इस सम्बन्ध में मौन है कि सघीय अधिकारियों को किन परिस्थितियों में उनसे पद से हटाया जा सकता है। इस स्थिति से लाभ उठाते हुए राष्ट्रपति ने इस सम्बन्ध में अपने विवेक के आधार पर काम करना प्रारम्भ कर दिया और प्रत्येक नवीन निर्वाचन के बाद राष्ट्रपति, पहले के राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त उन सघीय अधिकारियों को हटाने लगा, जो उसके समर्थक न हों और उनके स्थान पर अपने समर्थकों को नियुक्त किया जाने लगा। इस प्रकार राजनीतिक आधार की दृष्टि से लाभ प्रदान करने की प्रणाली चल पड़ी। यदि भारतीय या अन्य देशों के संविधानों की भाँति सघीय

¹ The framers of constitution gave us a good start but perforce left the rest to the future.

कायपालिका के स्थायी पदाधिकारियों को पद की सुरक्षा प्रदान की गया होती और इनकी पदच्युति की विशेष परिस्थितियों का उल्लेख कर दिया जाता, तो 'सुरक्षा प्रदान करने की प्रणाली' का उदय सम्भव नहीं था।

उपरोक्त कारणों से सक्षिप्तता को जहाँ संविधान में अपूर्णता उत्पन्न करने वाला तत्त्व कहा जा सकता है, वहाँ एक अर्थ दृष्टि से सक्षिप्तता को श्रेष्ठ भी माना गया है। हेराल्ड जिक तो कहते हैं कि, 'अमरीकी संविधान को स्थायित्व प्रदान करने का बहुत कुछ श्रेय उसकी सक्षिप्तता को ही है।'

(३) लोकप्रिय सम्प्रभुता (Popular Sovereignty) पर आधारित संविधान—अमरीका के संविधान की एक महत्त्वपूर्ण विशेषता यह है कि इसमें लोकप्रिय सम्प्रभुता के सिद्धांत का स्वीकार किया गया है। १७७७ में 'परिसंघ के विधान' (Articles of Confederation) में इस सिद्धांत का अभाव था, क्योंकि उनमें सम्प्रभुता राज्या में निहित थी। लेकिन वर्तमान संविधान में इस त्रुटि का दूर कर दिया गया है। संविधान की प्रस्तावना में घोषणा की गयी है कि "हम संयुक्त राज्य अमरीका के लोग अधिक शक्तिशाली संघ बनाने, शांति की स्थापना, आन्तरिक शांति की प्राप्ति, सामाज्य प्रतिरक्षा की व्यवस्था और सार्वजनिक कल्याण में बढोत्तरी करने तथा अपने और अपनी सत्ता हेतु स्वतंत्रता के बरदान का सुरक्षित रखने के लिए, संयुक्त राज्य अमरीका के लिए इस संविधान को अपनाते हैं।" अमरीका का संविधान स्वतंत्रता और आत्मनिर्णय का प्रतीक है। संविधान का निर्माण जन प्रतिनिधियों द्वारा किया गया है और संविधान के द्वारा अन्तिम मता जनता को ही प्रदान की गयी है।

(४) संविधान की सर्वोच्चता—फिनाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा निर्मित संयुक्तराज्य अमरीका का सर्वोच्च कानून है और राष्ट्रपति, कांग्रेस, सर्वोच्च न्यायालय तथा संघ की इकाइयाँ सब इसके आधीन हैं और किसी के भी द्वारा इसका उल्लंघन नहीं किया जा सकता है। अमरीका के संविधान के अनुच्छेद ६ में कहा गया है "यह संविधान और इसके अनुसार बनाये गये सभी कानून तथा संयुक्त राज्य अमरीका के प्राधिकार के आधीन की गयी अथवा भविष्य में की जाने वाली सभी संघियाँ, देश का सर्वोच्च कानून होगा और प्रत्येक राज्य के प्राधिकारों को बाध्य होगा। किसी भी राज्य के संविधान अथवा कानून की कोई भी बात, जो इस संविधान के विरुद्ध होगी, अवध समझी जायगी।" ह्यूमर लिखते हैं कि

1 'This Constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof and all treaties made or which shall be made under the authority of the United States shall be the supreme law of the land and the judges in every State shall be bound thereby anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding (Article VI)

‘व्यवहार में भी अमरीकी अपने संविधान के प्रति जितना सम्मान रखते हैं, उतना अन्य किसी भी देश के नागरिक अपने संविधान के प्रति नहीं।’¹

(५) कठोर संविधान (Rigid Constitution)—सयुक्त राज्य अमरीका का संविधान कठोर है अर्थात् अमरीकी कांग्रेस के द्वारा जिम प्रक्रिया के आधार पर मामान्य कानून का निर्माण किया जाता है, उसी प्रक्रिया के आधार पर संवैधानिक कानून का निर्माण अर्थात् संविधान में संशोधन का कार्य नहीं किया जा सकता। संवैधानिक संशोधन के लिए साधारण कानून के निर्माण से भिन्न प्रक्रिया को अपनाया जाना आवश्यक है। सप्तात्मक शासन व्यवस्था स्थापित किये जाने के कारण अमरीका के लिए कठोर संविधान को अपनाना आवश्यक भी था। अमरीकी संविधान न केवल पारिभाषिक दृष्टि से कठोर है, बल्कि व्यवहार में भी संविधान में परिवर्तन किया जाना बहुत अधिक कठिन है। इसी कारण लगभग १८५ वर्षों के संवैधानिक इतिहास में संविधान में केवल २१ संशोधन ही हुए हैं और इनमें भी प्रथम दस संशोधन तो एक साथ संविधान निर्माण के तुरंत बाद नागरिकों को मौलिक अधिकार प्रदान करने हेतु प्रस्तावित किये गये थे।

संविधान में संशोधन की पद्धति (Amendment Procedure)—संविधान में संशोधन की प्रक्रिया पांचवीं धारा द्वारा निर्धारित की गयी है। इस सम्बन्ध में एक विशेष बात यह है कि संविधान की प्रथम धारा की नवीं उपधारा के पहले व चौथे उपबन्धों को संशोधित नहीं किया जा सकता और न ही सम्बंधित राज्य की अनुमति के बिना किसी राज्य को उसे सीनेट में प्राप्त प्रतिनिधित्व व मताधिकार सौंपित किया जा सकता है।

संविधान में संशोधन की प्रक्रिया के दो चरण हैं—(1) संशोधन की प्रस्तावना और (ii) संशोधन का अनुसमयन या इसकी पुष्टि।

संशोधन की प्रस्तावना—संशोधन दो में से किसी एक पद्धति के आधार पर प्रस्तावित किया जा सकता है। प्रथम, कांग्रेस के दोना सदन अपने दो तिहाई बहुमत में संशोधन का प्रस्ताव प्रस्तावित कर सकते हैं। सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय में स्पष्ट कर दिया है कि यह दो तिहाई बहुमत संशोधन पर मत देने वाले सदस्यों का होना चाहिए, न कि समस्त सदस्यों का। दूसरी पद्धति यह है कि अमरीकी संघ की कम से कम दो तिहाई राज्यों की विधानसभाएँ कांग्रेस से संशोधन की प्रार्थना करें। ऐसी प्रार्थना की जाने पर कांग्रेस संविधान में संशोधन करने के लिए एक सम्मेलन (Convention) आमंत्रित करती है और इस सम्मेलन द्वारा संशोधन प्रस्तावित किया जा सकता है।

¹ ‘There can indeed be no other people anywhere in the world, who regard their constitution with greater respect than do the Americans —K. C. Wheare *Modern Constitutions* p 113

सशोधन की पुष्टि—सशोधन प्रक्रिया का दूसरा चरण सशोधन की पुष्टि का है। सविधान में सशोधन के लिए प्रस्तावित प्रस्ताव तभी पारित समझा जाता है जब या तो (i) सभ के तीन चौथाई राज्यों के विधानमण्डल उसकी पुष्टि करे, या (ii) इस वाक्य के लिए राज्या में आमंत्रित किये गये सम्मेलनों में से तीन चौथाई राज्यों के सम्मेलनों द्वारा सशोधन की पुष्टि की जाय। सशोधन का पुष्टि के लिए उपर्युक्त दो विधियाँ मग की जाती हैं। प्रयोग में लाई जाय, इसका निणय कांग्रेस करती है।

सशोधन प्रक्रिया में निम्नलिखित बातें महत्त्वपूर्ण हैं

(i) सशोधन प्रक्रिया में राष्ट्रपति का कोई भाग नहीं है। केवल १३वें सशोधन की पुष्टि राष्ट्रपति लिखन द्वारा की गयी, परंतु उसी वर्ष सीनेट ने यह घोषणा कर दी कि सशोधन पर राष्ट्रपति की स्वीकृति आवश्यक नहीं है।

(ii) सविधान में सशोधन के प्रस्ताव पर अपनी पुष्टि प्रदान करने के वा कोई राज्य अपनी स्वीकृति वापस नहीं ले सकता। परंतु कोई भी राज्य किसी प्रस्ताव को अस्वीकार करके वाद में अपनी स्वीकृति दे सकता है।

(iii) कांग्रेस के द्वारा सविधान के सशोधन के प्रस्ताव की पुष्टि के लिए कोई अवधि निर्धारित की जा सकती है। उदाहरणार्थ, १८५६, २०वें और २३वें सशोधन के लिए ७ वर्ष की अवधि रखी गयी थी। लेकिन यदि कांग्रेस सशोधन की पुष्टि के लिए अवधि निर्दिष्ट न करे, तो सम्बन्धित प्रस्ताव पुष्टि के लिए अनिश्चित काल तक राज्य के पास पड़ा रह सकता है। कांग्रेस ने सन १९२४ में दाल अम अधिनियम प्रस्तावित किया था, परंतु सशोधन प्रस्ताव न तो समाप्त हुआ है और न ही अब तक सविधान का जग बन सका है क्योंकि अभी तक आवश्यक सभ्या के राज्यों द्वारा इसे पुष्टि प्रदान नहीं की गयी है।

व्यवहार में २१वें सशोधन के अतिरिक्त सभी सशोधन कांग्रेस के ३ बटुमन से प्रस्तावित किये गये हैं और ३ राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा उनकी पुष्टि की गयी है। केवल २१वाँ सशोधन ही राज्यों की प्रार्थना पर बुलाये गये सविधान सम्मेलन द्वारा प्रस्तावित किया गया और केवल इसे ही राज्यों के सविधान सशोधन सम्मेलनों द्वारा पुष्टि प्रदान की गयी।

सशोधन की इस प्रक्रिया से यह निता न स्पष्ट है कि सभ की इकाइयाँ को उचित महत्त्व प्रदान कर हमें अधिकाधिक सघीय बनाने का प्रयत्न किया गया है। राज्यों को सविधान में सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार प्राप्त है और कोई भी सशोधन तब तक पारित नहीं समझा जा सकता, जब तक कि तीन चौथाई राज्यों के द्वारा उसे अपनी स्वीकृति न प्रदान कर दी जाय। इसके अतिरिक्त सविधान में कोई ऐसा सशोधन नहीं किया जा सकता है जिसमें राज्यों को सत्ता में प्राप्त प्रतिनिधित्व से वंचित किया जाय। इस प्रकार सविधान में सशोधन की पद्धति निर्दिष्ट रूप से सघात्मक व्यवस्था के अनुकूल है।

लेकिन कुछ आधारों पर सशोधन प्रक्रिया की आलोचना की जाती है

(i) सशोधन की प्रक्रिया निश्चित रूप से बहुत अधिन किन्ट और जटिल है और इनके आधार पर सशोधन सरलतापूर्वक नहीं हो सकते। सशोधन प्रक्रिया की जटिलता के कारण कई बार आवश्यक सशोधन समय पर नहीं हो पाये हैं। सशोधन प्रक्रिया की जटिलता का अनुमान इस बात से लगाया जा सकता है कि १७८६ में १६७० तक कांग्रेस के सम्मुख सशोधन के लिए ५ हजार से अधिक प्रस्ताव आये हैं लेकिन उनमें से केवल २५ ही स्वीकृत हो सके हैं। १६वाँ सशोधन ८० बार कांग्रेस के समक्ष रखा गया और ४३वीं बार ही उम दोना मदन का दो निहाई बहुमत मिल सका और १७वाँ सशोधन १६८ वसपत्र प्रस्ताव के बाद ही पारित हो सका है। सशोधन प्रक्रिया की इस जटिलता के कारण ही बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार सविधान को विपरीत करने के लिए अथवा (याविक निणय, प्रशासनिक काय या परम्पराएँ) लोजने पड़े हैं। मुनरो के शब्दों में "यह विरोधाभास लगता है, लेकिन यह सत्य है कि अमरीकी सविधान में अधिकांश सशोधन संवैधानिक उपबन्धों में बिना कोई सशोधन किये हुए ही हो गये हैं।" यह कोई सुखद स्थिति नहीं है। 'यायाधीश माशल ने इस सशोधन पद्धति का सत्य रूप में ही 'अत्यधिक कठिन और कट्टकारी' (Unwieldy and Cumbersome) बताया है।

(ii) एक आपत्ति यह भी की जाती है कि देश की जनता का सशोधन की प्रस्तावना या उसकी पुष्टि में कोई हाथ नहीं है। सशोधन प्रणाली इस दृष्टि से भी अप्रजातान्त्रिक है कि सशोधन के प्रस्ताव को ३५ सीनेटर रोक सकते हैं या १३ राज्य, जिनकी जनसंख्या चाहे कितनी ही कम क्यों न हो, सशोधन प्रस्ताव की पुष्टि न करके उस समाप्त कर सकते हैं। ऐसे बहुमत की प्रगति के विरुद्ध अल्पमत को प्राप्त विरोधाधिकार का ही एक उदाहरण कहा जा सकता है।

(iii) सशोधन की पुष्टि के सम्बन्ध में राज्यों पर समय का कोई प्रतिबन्ध नहीं है और इसी कारण कभी कभी वर्षों तक सशोधन के भाग्य का निवटारा नहीं हो पाता। इस दोष को अनुभव करते हुए ही कांग्रेस ने पुष्टि के समय को सीमित करने का प्रावधान किया है और १८वें, २०वें और २१वें सशोधन में यह समय ७ वर्ष का रखा गया है।

विदेशी लेखकों के द्वारा सशोधन प्रक्रिया को जटिल बतलाकर उसकी आलोचना की गयी है लेकिन अमरीकी लेखक इसे उचित प्रकार की पद्धति मानते हैं। सविधान सभा के प्रमुख सदस्य मेडीसन ने इस पर टिप्पणी करते हुए कहा था कि "अमरीका में सविधान के सशोधन का ढग उस अत्यधिक सरलता के विरुद्ध

1 'It may sound like paradox, but it is true that most of the amending has been done without adding amendments

—W B Munro, *The Government of the United States*,

भी सचेत है, जिसके कारण संविधान को अत्यधिक सरलता से नष्ट किया जा सकता है और उस अत्यधिक कठिनाई के विरुद्ध भी सचेत है, जिसके कारण जाने हुए दोष भी दूर न किये जा सकें।" अमरीकी लेखकों और सामान्य जनता का दृष्टिकोण अब भी यही है। प्रिफिथ लिखता है 'इस कठोर संविधान ने व्यवहार में आश्चर्यजनक लचीलापन प्रदर्शित किया है।'¹

संवैधानिक संशोधनों पर एक दृष्टि—संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान में अब तक जो २५ संशोधन हुए, वे इस प्रकार हैं

संविधान में प्रथम १० संशोधन नागरिकों के अधिकारों से सम्बन्ध रखते हैं। इन संशोधनों के आधार पर ही संविधान को राज्यों द्वारा पुष्टि प्रदान की गयी थी, इसलिए ये १० संशोधन संविधान का मूल अंग ही समझे जाते हैं।

११वे और १२वे संशोधन संविधान की अपूर्णताओं को दूर करने के लिए किये गये। ११वे संशोधन द्वारा किसी राज्य के विरुद्ध नागरिकों द्वारा अभियोग चलाने का अधिकार समाप्त कर दिया गया और १२वे संशोधन द्वारा राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के अलग-अलग चुनाव की व्यवस्था की गयी।

संशोधन १३, १४ और १५ गृहयुद्ध के परिणामस्वरूप किये गये। १३वें संशोधन द्वारा दास प्रथा समाप्त हुई, १४वे द्वारा नागरिकता परिभाषित की गयी और यह स्पष्ट किया गया कि राजद्रोह या अन्य भीषण अपराधों के अनिश्चित अर्थ किसी अपराध पर कोई भी नागरिकता से वंचित नहीं किया जायगा। १५वें संशोधन द्वारा भी जाति, वर्ण तथा दासत्व के आधार पर किसी की नागरिकता से वंचित न करने की व्यवस्था की गयी।

१६वें संशोधन द्वारा सीनेट को आयकर लगाने का अधिकार मिला जिसकी राशि वह राज्यों में बाँटने के लिए वाध्य नहीं थी। १७वें संशोधन द्वारा सीनेट का प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रारम्भ हुआ। १८वें संशोधन द्वारा राष्ट्रीय मद्य निषेध किया गया और २०वें संशोधन द्वारा इसे समाप्त कर दिया गया। १९वें संशोधन द्वारा स्त्रियों को मतदाताधिकार मिला तथा २१वें संशोधन में राष्ट्रपति के पद ग्रहण की तिथि २० जनवरी निर्दिष्ट की गयी और कांग्रेस के 'लेम डक सेशन' (Lame Duck Session) को समाप्त कर दिया गया।

१९५१ में २२वाँ संशोधन हुआ, जिसने द्वारा निर्दिष्ट किया गया कि राष्ट्रपति पुनः चुनाव लड़ सकता है परन्तु उसका कार्यकाल १० वर्षों से अधिक नहीं हो सकता। २३वें संशोधन (१९६१) के द्वारा फोरमिडिया क्लेब को राष्ट्रपति के चुनाव में भाग लेने का अधिकार दिया गया। २४वें संशोधन (१९६४) के अनुसार

¹ This rigid constitution has in practice shown a surprising flexibility

किसी भी नागरिक को कर न देन के कारण किसी भी पद पर चुने जाने के अधिकार से वंचित नहीं किया जा सकता ।

अब तक स्थिति यह थी कि राष्ट्रपति की शारीरिक या मानसिक अस्वस्थता या मृत्यु के कारण उपराष्ट्रपति को राष्ट्रपति के रूप में कार्य करना होता, और उप राष्ट्रपति का पद अगले राष्ट्रपति के चुनाव तक के लिए रिक्त हो जाता था, लेकिन २५वें संशोधन (१९६७) के अनुसार ऐसी स्थिति में राष्ट्रपति पद पर कार्य करन वाले व्यक्ति को अधिकार होगा कि वह किसी का उपराष्ट्रपति पद पर नियुक्त कर सके ।

(६) गणतंत्र की स्थापना—संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान द्वारा अमरीका में गणतंत्र की स्थापना की गयी है, जिसका तात्पर्य यह है कि अमरीकी लोकतंत्र का अधिकांश ब्रिटेन के प्रधान (मन्त्राट) की भांति अपना पद ग्रहण नहीं करता है, बरन् वह निर्वाचित है । संयुक्त राज्य अमरीका के संघ का अध्यक्ष राष्ट्रपति है जो जनता द्वारा निर्वाचित निर्वाचक मण्डल के मदस्था द्वारा चुना जाता है । न केवल संघ, बरन इकाइयां में भी गणतंत्र की स्थापना की गयी है । संविधान की धारा ४ के चौथे उपबोध में कहा गया है कि संयुक्त राज्य की संघीय सरकार इस संघ के प्रत्येक राज्य में गणतंत्रीय सरकार की स्थापना की गारण्टी देगी ।

(७) सघात्मक शासन की स्थापना—१८८७ में फिलाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा निमित संविधान के द्वारा संयुक्त राज्य अमरीका में एक संघ राज्य की स्थापना की गयी है । १७७७ के विधान द्वारा एक परिसंघ (Confederation) की स्थापना की गयी थी, किंतु शीघ्र ही परिसंघ की निर्बलता स्पष्ट हो गई और नवीन संविधान के द्वारा एकता और सुदृढता प्राप्त करने के लिए परिसंघ के स्थान पर संघ को अपनाया गया । १७८९ में इस अमरीकी संघ की १३ इकाइयां थी, किंतु नवीन राज्यों ने संघ में प्रवेश किया और आज अमरीकी संघ में ५० इकाइयां या राज्य हैं ।

संविधान के द्वारा विश्व के प्रथम और पूर्ण संघ राज्य की स्थापना की गयी है और संघ राज्य के सभी प्रमुख लक्षण इसमें विद्यमान हैं । प्रथम, संघ राज्य के संविधान द्वारा संघीय सरकार तथा राज्य सरकारों में शक्ति का विभाजन किया जाना चाहिए । संविधान द्वारा यह शक्ति विभाजन किया गया है और इसका उत्त्पन्न अनुच्छेद १ के उपभाग ८, ९ और १० में है । द्वितीय 'संविधान की सर्वोच्चता' की धारणा को स्वीकार करते हुए अनुच्छेद ६ में संविधान का राज्य का सर्वोच्च कानून घोषित किया गया है । तृतीय, सघात्मक व्यवस्था के अनुकूल कठोर संविधान को अपनाया गया है । चतुर्थ, संघ की आवश्यकता के अनुकूल एक सर्वोच्च 'नायलाय' की स्थापना की गयी है जो संघीय सरकार तथा राज्य सरकारों के मध्य उत्पन्न होने वाले सघात्मक विवादों का निणय करता है । संघ के अन्य लक्षण (दोहरी नाग

शक्ति और सघीय व्यवस्थापिका के द्वितीय सदन में इकाइया के समान प्रतिनिधित्व को भी अपनाया गया है।

अमरीकी सघ में राज्यों की शक्तियाँ मौलिक हैं और केन्द्र की शक्ति प्रदत्त हैं। केन्द्र की शक्तियों का घणन सविधान में कर दिया गया है और बाकी केवल वही शक्तियाँ प्राप्त हैं। अवशेष शक्तियाँ सविधान में राज्यों को प्रदान की हैं। सविधान निर्माता पृथक-पृथक राज्यों की सत्ता के प्रति अधिक सचेत थे और उनके द्वारा राज्यों को अधिक शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं। लेकिन सविधान द्वारा किया गया यह शक्ति विभाजन बदलती हुई परिस्थितियों से बहुत अधिक प्रभावित हुआ है। न्यायिक व्याख्याओं, निहित शक्तियों के सिद्धान्त, राष्ट्रीय संकट और परिस्थितियों के कारण आज केन्द्र अधिक शक्तिशाली हो गया है और राज्य की तुलना में निचली है।

(८) प्रतिनिध्यात्मक लोकतंत्र की स्थापना—लोकतंत्रात्मक शासन में दो भेद होते हैं (१) प्रत्यक्ष लोकतंत्र और (२) अप्रत्यक्ष या प्रतिनिध्यात्मक लोकतंत्र। अमरीकी सविधान निर्माता इन तथ्यों से परिचित थे कि संयुक्त राज्य अमरीका जैसे विशाल राज्य में प्रत्यक्ष लोकतंत्र को अपनाना सम्भव नहीं हो सकता। इसलिए उनके द्वारा प्रतिनिध्यात्मक लोकतंत्र को ही अपनाया गया जिसके अंतर्गत सामान्य जनता अपने प्रतिनिधियों के माध्यम से शासन चालन में भाग लेती है।

इस सम्बन्ध में विशेष बात यह है कि अमरीकी सघ के कुछ राज्यों में लोक निर्णय (Referendum) आरम्भिक (Initiative) और प्रत्यावहन (Recall) जैसे प्रत्यक्ष लोकतंत्रात्मक पद्धतियों को अपनाया गया है पर यह सब इतने सीमित हैं कि उसकी तुलना स्विटजरलैण्ड के प्रत्यक्ष लोकतंत्र से नहीं की जा सकती और यही कहना होगा कि सविधान के द्वारा केन्द्र और राज्यों में प्रतिनिध्यात्मक लोकतंत्र की स्थापना की गयी है।

(९) न्यायिक सर्वोच्चता—सभी मघात्मक राज्यों के अंतर्गत एक उच्च न्यायालय की व्यवस्था की जाती है, जिसका कार्य सविधान की व्याख्या एवं रक्षित करना होता है। संयुक्त राज्य अमरीका में मघात्मक व्यवस्था का अपना एक स्वभाविक रूप से न्यायिक सर्वोच्चता के सिद्धान्त को अपनाया गया है। इस प्रक्रिया में जहाँ समझ की सर्वोच्चता है वहाँ अमरीका में न्यायिक सर्वोच्चता है। सर्वोच्चता का तात्पर्य यह है कि सर्वोच्च न्यायालय सविधान का उल्लंघन करने वाले कानूनों, राष्ट्रपति की आदेशों अथवा राज्य सरकारों के कानूनों को अर्थात् घोषित कर सकता है। इसी को 'न्यायिक पुनर्विचार' (Judicial Review) का अधिकार भी कहते हैं। इस शक्ति के माध्यम से सर्वोच्च न्यायालय केन्द्र सरकार तथा राज्य सरकारों का अपने-अपने क्षेत्रों तक सीमित रहना है।

सन् १८०३ में मुख्य न्यायाधीश जॉर्ज वॉशिंग्टन ने 'मैरी एंड मैडिसन' नामक किताब में

में न्यायिक सर्वोच्चता के सिद्धांत का प्रतिपादन करते हुए स्पष्ट कहा था कि सब प्रकार के कानून की मर्यादात्मकता की जांच करने का एकमात्र अधिकार सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त है।

(१०) अध्यक्षीय शासन की स्थापना—प्रतिनिध्यात्मक लोकतंत्र के भी दो भेद होते हैं—(१) ससदात्मक या मंत्रिमण्डलात्मक शासन और (२) अध्यक्षीय शासन। अमरीकी सविधान के निर्माता लॉक और माण्टेस्क्यू के दर्शन से प्रभावित थे और शक्ति विभाजन के सिद्धांत का नागरिक स्वतंत्रताओं की रक्षा का साधन मानते थे, इसलिए उनके द्वारा ब्रिटेन जैसी ससदात्मक व्यवस्था के स्थान पर अध्यक्षीय व्यवस्था को अपनाया गया है जिसके अंतर्गत कार्यपालिका विभाग व्यवस्थापन विभाग से बंधा पृथक् होता है कार्यपालिका विभाग के प्रधान का कार्यकाल निश्चित होता और वह अपनी नीति तथा कार्यों के लिए व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होता।

ब्रिटेन की ससदात्मक व्यवस्था और अमरीका की अध्यक्षीय व्यवस्था में भेद—ससदीय व्यवस्था ब्रिटिश शासन का और अध्यक्षीय व्यवस्था अमरीकी शासन का मूल आधार है, अतः हमारे द्वारा ब्रिटेन की ससदात्मक व्यवस्था तथा अमरीका की अध्यक्षीय व्यवस्था का भेद स्पष्टता के साथ समझ लिया जाना चाहिए।

ब्रिटेन की ससदात्मक शासन व्यवस्था—यह शासन की वह व्यवस्था है जिसके अंतर्गत व्यवस्थापिका और कार्यपालिका परस्पर सम्बन्धित होती है और कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है। गानर के अनुसार “ससदात्मक शासन, वह शासन प्रणाली है जिसमें वास्तविक कार्यपालिका, अर्थात् मंत्रिमण्डल, व्यवस्थापिका अथवा उसके लोकप्रिय सदन के प्रति, तथा अंतिम रूप में निर्वाचक मण्डल के प्रति, अपनी राजनीतिक नीतियां तथा कार्यों के लिए कानूनी रूप से उत्तरदायी होता है और राज्य का प्रधान नाममात्र का तथा अनुत्तरदायी होता है।” इस शासन व्यवस्था को मंत्रिमण्डलात्मक या उत्तरदायी शासन के नाम से भी पुकारा जाता है। इस शासन व्यवस्था के प्रमुख रूप से तीन लक्षण होते हैं

- १ नाममात्र की वास्तविक कार्यपालिका का भेद
- २ व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के बीच घनिष्ठ सम्बन्ध,
- ३ कार्यपालिका के कार्यकाल की अनिश्चितता।

ब्रिटेन में सम्राट कार्यपालिका का औपचारिक प्रधान है और मंत्रिपरिषद् कार्यपालिका का वास्तविक प्रधान। सम्राट उत्तराधिकार के आधार पर पद ग्रहण करता है और वह किसी के भी प्रति उत्तरदायी नहीं होता। शासन के निर्माण की प्रजातन्त्रीय प्रक्रिया के अन्तर्गत सर्वप्रथम प्रति ५ वर्ष बाद लोकसदन के चुनाव होते हैं और लोकसदन में जिस राजनीतिक दल को बहुमत प्राप्त हो, उसके नेता को सम्राट के द्वारा प्रधानमंत्री पद ग्रहण करने के लिए आमंत्रित किया जाता है

प्रधानमन्त्री के द्वारा अपनी मन्त्रिपरिषद का निर्माण किया जाता है। इस सम्बन्ध में कानूनी प्रतिबन्ध केवल यह है कि मन्त्रिपरिषद के सदस्यों को समद सदस्य होना चाहिए, यदि वे पद ग्रहण के समय मसद सदस्य न हों, तो उन्हें ६ माह के भीतर समद की सदस्यता प्राप्त कर लेनी चाहिए। मन्त्रिमण्डल सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत के आधार पर प्रधानमन्त्री के नेतृत्व में कार्य करता है और लोकमन्दन के प्रति उत्तरदायी होता है अर्थात् यह उसी समय तक अपने पद पर रहता है, जब तक उसे लोकमन्दन के बहुमत का विश्वास प्राप्त हो। मन्त्रिपरिषद के सदस्य मसद के कानून निर्माण के कार्य में पूर्ण रूप से भाग लेते हैं और समद प्रश्न पूछते, जिनका या आलोचना प्रस्ताव और काम रोकने के प्रस्ताव आदि के आधार पर मन्त्रिपरिषद पर नियन्त्रण रखती है। लोकसदन के द्वारा बजट में कटौती या अंतिम रूप से अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर कार्यपालिका को पदच्युत किया जा सकता है। इसके साथ ही यदि प्रधानमन्त्री यह समझे कि लोकसदन जनता के हितों का उचित रूप में प्रतिनिधित्व नहीं कर रहा है, तो वह सत्राट को परामर्श देकर लोकसदन को समय के पूर्व भंग करवा सकता है। इस प्रकार लोकमन्दन और मन्त्रिमण्डल एक दूसरे में सम्बन्धित और कार्यकाल के लिए परस्पर आश्रित होते हैं। भारत, आस्ट्रेलिया, कनाडा, यूजीलण्ड और जापान आदि अन्य कुछ देशों में भी इसी प्रकार की संसदात्मक व्यवस्था है।

संयुक्त राज्य अमरीका की अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था—जिस शासन व्यवस्था के अंतर्गत कार्यपालिका विभाग व्यवस्थापन विभाग से सवया पृथक होता है और कार्यपालिका विभाग का प्रधान एक ऐसा व्यक्ति होता है जो व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होता, उसे अध्यक्षतात्मक शासन कहते हैं। डॉ० गान्धर्व अनुसार "अध्यक्षतात्मक सरकार वह होती है जिसमें कार्यपालिका अर्थात् राज्य का अध्यक्ष तथा उसके मंत्री अपनी अवधि के बारे में संविधान का दृष्टि से विधानमण्डल से स्वतंत्र होते हैं और अपनी राजनीतिक नीतियों के बारे में भी उसके प्रति अनुत्तरदायी होते हैं।" अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था की प्रमुखतया तीन विशेषताएँ हैं—

- १ कार्यपालिका और व्यवस्थापिका का पृथक्करण,
- २ नानमात्र की और वास्तविक कार्यपालिका अलग अलग नहीं,
- ३ कार्यपालिका के कार्यकाल की अनिश्चितता।

संयुक्त राज्य अमरीका में कार्यपालिका के आचारिक और वास्तविक प्रधान राष्ट्रपति की वैधानिक दृष्टि से देश के नागरिकों द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित किया जाता है, परन्तु व्यवहार में इस पद्धति में प्रत्यक्ष निर्वाचन का रूप ग्रहण कर लिया है। निर्वाचित होने के बाद राष्ट्रपति किसी भी व्यक्तियों का मन्त्रिमण्डल नियुक्त कर सकता है और इस प्रकार मन्त्रिपरिषद का निर्माण होता है। संसद व्यक्तित्व रूप में राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होना है और मन्त्रिपरिषद का अन्तिम

तथा काय सम्पूर्णतया राष्ट्रपति पर ही निभर करते हैं। राष्ट्रपति कांग्रेस के नियंत्रण से पृथक् रहकर शासन शक्ति का संचालन करता है। राष्ट्रपति या मंत्रिपरिषद के मदम्य व्यवस्थापिका की कायवाहियों में भाग नहीं लेते हैं और सदस्यीय शासन के समान कायपालिका व्यवस्थापिका को विघटित भी नहीं कर सकती है। राजील और दक्षिण अमरीका के जय कुट्ट राज्या म भी इमी प्रकार की शासन व्यवस्था है।

ब्रिटेन और अमरीका की शासन व्यवस्था की उपरोक्त विवेचना के आधार पर इन दोनों शासन व्यवस्थाओं के भेद का अध्ययन निम्न रूप में किया जा सकता है

(१) कायपालिका प्रधान की स्थिति में अंतर—ब्रिटेन में सम्राट कायपालिका का औपचारिक प्रधान है, मंत्रिपरिषद कायपालिका की वास्तविक प्रधान। सद्धान्तिक दृष्टि में सम्राट पूर्ण शक्तिसम्पन्न होता है, लेकिन व्यवहार में उसकी इन शक्तियों का प्रयोग मंत्रिपरिषद के द्वारा ही किया जाता है, जिसका प्रधान प्रधान मंत्री होता है। अमरीका की अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था में राष्ट्रपति कायपालिका का न केवल औपचारिक वरन् वास्तविक प्रधान भी होता है। वस्तुतः अमरीकी राष्ट्रपति के पद में ब्रिटिश प्रधानमंत्री और सम्राट पद दोनों ही एकरूप हो गये हैं। राष्ट्रपति ही मंत्रिपरिषद के सदस्य को नियुक्त करता है और ये सदस्य पूर्णतया उसके ही आधीन होते हैं।

(२) व्यवस्थापिका और कायपालिका के पारस्परिक सम्बन्ध के विषय में अंतर—ब्रिटिश शासन व्यवस्था में वास्तविक कायपालिका अर्थात् मंत्रिपरिषद का निमाण संसद में ही किया जाता है और मंत्रिपरिषद लोकसदन के प्रति उत्तरदायी होती है। ब्रिटिश संसद कानून निर्माण सम्बन्धी कार्य करने के साथ-साथ कायपालिका द्वारा किये गये कार्यों की जाँच करती है। मंत्रिपरिषद के सदस्य संसद में उपस्थित होते और कानून निर्माण सम्बन्धी कार्यों में भाग लेते हैं। लेकिन अमरीका की अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित है। इसके अन्तर्गत कायपालिका का प्रधान (राष्ट्रपति) अमरीकी कांग्रेस से स्वतंत्र रूप में अपना पद ग्रहण करता है। राष्ट्रपति या मंत्रिपरिषद के सदस्य सामान्यतया कांग्रेस में उपस्थित नहीं हो सकते और कानून निर्माण सम्बन्धी कार्यों में भाग नहीं ले सकते।

इस प्रकार व्यवस्थापिका और कायपालिका के बीच घनिष्ठ सहयोग ब्रिटिश शासन व्यवस्था का महत्त्वपूर्ण तत्त्व है, तो व्यवस्थापिका और कायपालिका के बीच पृथक्ता अमरीकी शासन व्यवस्था का महत्त्वपूर्ण तत्त्व। ब्रिटिश व्यवस्था के अन्तर्गत जिस राजनीतिक दल को लोकसदन में बहुमत प्राप्त होता है, कायपालिका शक्ति पर भी उसी का अधिकार होता है। लेकिन अमरीकी व्यवस्था के अन्तर्गत ऐसा होना सम्भव है कि व्यवस्थापिका अर्थात् कांग्रेस में एक राजनीतिक दल को बहुमत प्राप्त हो लेकिन कायपालिका शक्ति पर दूसरे राजनीतिक दल का अधिकार हो। १९७२ में अमरीका में जा चुनाव हुए उसमें रिपब्लिकन नेता रिचर्ड निक्सन राष्ट्रपति पद

निर्वाचित हुए, लेकिन अमरीकी कांग्रेस के दोनो ही सदन में डेमोक्रेटिक दल की बहुमत प्राप्त है। ऐसी स्थिति में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में पारस्परिकता विरोध होने की आशंका बनी रहती है।

(३) कार्यकाल सम्बन्धी अंतर—ब्रिटिश व्यवस्था में कार्यपालिका अर्थात् मंत्रिमण्डल का कार्यकाल निश्चित नहीं होता, वरन् लोकसदन के विश्वास पर निर्भर करता है। लेकिन अमरीकी व्यवस्था में कार्यपालिका का कार्यकाल निश्चित होता है और महाभियोग के अतिरिक्त अन्य किसी प्रकार से कार्यपालिका के प्रधान (राष्ट्रपति) को पदच्युत नहीं किया जा सकता। मंत्रिपरिषद के सदस्य केवल राष्ट्रपति के श्रेष्ठ उत्तरदायी होते हैं, कांग्रेस के प्रति नहीं। उसी प्रकार ब्रिटेन में कार्यपालिका वृत्त लोकसदन को समय के पूर्व विघटित किया जा सकता है लेकिन अमरीका में राष्ट्रपति कांग्रेस के किसी भी सदन को समय के पूर्व विघटित नहीं कर सकता।

यद्यपि इस स्थिति का परिणाम यह हुआ है कि ब्रिटिश लोकसदन आवश्यकतानुसार प्रधानमंत्री पदधारी में परिवर्तन कर सकता है जैसा कि १८४० में चम्बरलेन के स्थान पर चर्चिल को प्रधानमंत्री पद प्रदान करके किया गया। इसी प्रकार यदि प्रधानमंत्री समझे कि लोकसदन राष्ट्रीय हितों का उचित रूप में प्रतिनिधित्व नहीं कर रहा है, तो वह सम्राट् को परामर्श देकर लोकसदन को विघटित करवा सकता है जैसा कि १९६६ और १९७० में प्रधानमंत्री विल्सन के द्वारा किया गया। लेकिन अमरीका में कांग्रेस या राष्ट्रपति निश्चित अवधि के पूर्व एक दूसरे में परिवर्तन नहीं कर सकते, यह कार्य सम्बन्धित संस्था का कार्यकाल समाप्त होने के बाद निर्वाचनों द्वारा ही किया जा सकता है।

(४) मंत्रियों की स्थिति से सम्बन्धित अंतर—यद्यपि ब्रिटेन और अमरीका दोनों ही देशों की शासन व्यवस्था में मंत्रिमण्डल का अस्तित्व होता है, लेकिन इन दोनों देशों के मंत्रिमण्डलों की स्थिति में मूलभूत अंतर है।

ब्रिटिश शासन व्यवस्था में सामान्यतया मंत्री पद उन्हीं व्यक्तियों को प्राप्त होता है जिन्हें ससदीय जीवन का पर्याप्त अनुभव हो या जीवन में अन्य किसी क्षेत्र में विशेष सफलता प्राप्त हो। इसके अतिरिक्त उन्हें लोकसदन के बहुमत दल में महत्त्वपूर्ण स्थान भी प्राप्त होना चाहिए। लेकिन अमरीका में मंत्री पद किन्हीं व्यक्तियों को प्रदान किया जाय, यह बात पूर्णतया राष्ट्रपति के विवेक पर निर्भर करती है और व्यवहार में अनेक बार ऐसे व्यक्ति मंत्री पद पर नियुक्त किये जाते हैं, जिन्हें देश के सार्वजनिक जीवन में कोई स्थान प्राप्त नहीं होता। इसका कारण और परिणाम यह है कि ब्रिटिश व्यवस्था में कार्यपालिका की वास्तविक प्रधान बेबीनट होती है, जबकि अमरीकी व्यवस्था में राष्ट्रपति। अमरीकी राष्ट्रपति 'सात मत विषय में, एक मत पक्ष में, इसलिए पक्ष वालों की विजय हुई' (Naes Seven, Ayes one the Act) कहत हुए समस्त मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अपने निणय को लागू कर सकता है जैसा कि जेफ़रसन ने किया था, लेकिन ब्रिटिश शासन-व्यवस्था में अनेक मतों के

प्रधानमंत्री चाह वह कितना ही अधिक शक्तिशाली क्या न हो मन्त्रिमण्डल के एक बड़े भाग के विरुद्ध अपने निणय को लागू करने का साहम नहीं कर सकता। अमरीका में राष्ट्रपति का 'व्यक्तिगत सहायक बग' (Personal Staff) मन्त्रिमण्डल की तुलना में अनेक बार अधिक शक्तिशाली हो जाता है जैसे कि वर्तमान समय में डा० हेनरी कीसिजर अमरीकी मन्त्रिमण्डल के किसी भी अन्य सदस्य की तुलना में अमरीका के परराष्ट्र सम्बन्धों के संचालन में अधिक महत्वपूर्ण भूमिका जवाब कर रहे हैं। लेकिन ब्रिटिश शासन व्यवस्था में प्रधानमंत्री द्वारा वेबिनेट के सदस्यों को शासन के महत्वपूर्ण निणयों से पृथक नहीं रखा जा सकता और यदि ऐसा किया जाय तो उसके परिणामस्वरूप प्रधानमंत्री के लिए घातक हो सकता है। ब्रिटिश शासन व्यवस्था में मन्त्री पद सर्वोच्च राजनीतिक पुरस्कार है और मन्त्रिमण्डल राज्य तथा शासन का भाग्य-विधाता, लेकिन अमरीकी व्यवस्था में मन्त्री पद एक सामान्य पद है और मन्त्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति के सहायक मात्र हैं इससे अधिक कुछ नहीं।

अनेक बार इस प्रश्न पर विचार करने का प्रयत्न किया जाता है कि ब्रिटन की संसदीय व्यवस्था या अमरीका की अध्यक्षीय व्यवस्था में कौनसी व्यवस्था श्रेष्ठ है, लेकिन इस प्रश्न का उत्तर सम्बन्धित देश की परिस्थितियाँ और समय पर ही निर्भर करता है। इस सम्बन्ध में रूसो ने ठीक ही कहा है कि "केवल यह बात नहीं है कि भिन्न भिन्न लोगों के लिए भिन्न भिन्न प्रकार की सरकारें अच्छी होती हैं, बरन् भिन्न-भिन्न समयों में एक ही लोगों को भिन्न भिन्न संविधानों की आवश्यकता पड़ती है।"¹

व्यवहार के अन्तर्गत ब्रिटन में संसदीय व्यवस्था पूर्ण सफलता के साथ कार्य कर रही है और समय-समय पर अनुभव की जाने वाली साधारण कठिनाइयों के बावजूद अमरीका की अध्यक्षीय व्यवस्था के संचालन में कोई बाधा उपस्थित नहीं हुई है। इतना अवश्य ही कहा जा सकता है कि ब्रिटन की संसदीय व्यवस्था अमरीकी व्यवस्था की तुलना में लोकतन्त्रीय धारणा और आदर्शों के अधिक अनुकूल है।

(११) सीमित शासन का सिद्धांत—अमरीकी संविधान निमाताओं ने स्वयं ब्रिटिश सम्राट जाज तृतीय के अत्याचारों को सहन किया था और वे चाहते थे कि आगे आने वाली पीढ़ियों को अमर्यादित शासन की बुराइयों से बचाने के लिए आवश्यक प्रयत्न किये जाय। इनके अतिरिक्त वे लोक के व्यक्तिवादी दशन से प्रभावित थे और शासन को एक 'यास' (trust) मात्र मानते थे। जेम्स बेंक के मतानुसार संविधान निर्माता सरकार की शक्ति से अत्यन्त सतर्क थे। उनका विश्वास था कि, 'यह शक्ति जितनी अधिक होगी, उसके दुरुपयोग का उतना ही अधिक खतरा होगा।' अतः उनके द्वारा सीमित शासन के सिद्धांत को अपनाया गया और इस दृष्टि से

¹ But as countl events may change the relations of people not only may different governments be good for different peoples but also for the same people at different time

निर्वाचित हुए, लेकिन अमरीकी कांग्रेस के दोनों ही सदन में डेमोक्रेटिक दल की बहुमत प्राप्त है। ऐसी स्थिति में व्यवस्थापिका और कायपालिका में पारस्परिक तत्त्व विरोध होने की आशंका बनी रहती है।

(३) कायकाल सम्बन्धी अंतर—ब्रिटिश व्यवस्था में कायपालिका अर्थात् मजिस्ट्रेट का कायकाल निश्चित नहीं होता, वरन् लोकसदन के विश्वास पर निर्भर करता है। लेकिन अमरीकी व्यवस्था में कायपालिका का कायकाल निश्चित होता है और महाभियोग के अतिरिक्त अन्य किसी प्रकार से कायपालिका के प्रधान (राष्ट्रपति) को पदच्युत नहीं किया जा सकता। मंत्रिपरिषद् के सदस्य केवल राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते हैं, कांग्रेस के प्रति नहीं। इसी प्रकार ब्रिटेन में कायपालिका के प्रधान लोकसदन को समय के पूर्व विघटित किया जा सकता है, लेकिन अमरीकी कांग्रेस के किसी भी सदन को समय के पूर्व विघटित नहीं कर सकता।

व्यवहार में इस स्थिति का परिणाम यह हुआ है कि ब्रिटिश लोकशाही आवश्यकतानुसार प्रधानमंत्री पदधारी में परिवर्तन कर सकता है जसा कि १९४० ई. में चर्चिल को प्रधानमंत्री पद प्रदान करके किया गया। इसी प्रकार यदि प्रधानमंत्री समझे कि लोकसदन राष्ट्रीय हितों का उचित रूप में प्रतिनिधित्व नहीं कर रहा है, तो वह सत्राट को परामर्श देकर लोकसदन को विघटित करवा सकता है जैसा कि १९६६ और १९७० में प्रधानमंत्री विटसन के द्वारा किया गया। लेकिन अमरीका में कांग्रेस या राष्ट्रपति निश्चित अवधि के पूर्व एक दूसरे में परिवर्तन नहीं कर सकते, यह काय सम्बन्धित सम्था का कायकाल समाप्त होने के बाद निर्वाचित द्वारा ही किया जा सकता है।

(४) मंत्रियों की स्थिति से सम्बन्धित अंतर—यद्यपि ब्रिटेन और अमरीका दोनों देशों की शासन व्यवस्था में मंत्रिमण्डल का अस्तित्व होता है, लेकिन दोनों देशों के मंत्रिमण्डलों की स्थिति में भिन्नता अंतर है।

ब्रिटिश शासन व्यवस्था में सामान्यतया मंत्री पद उन्हीं व्यक्तियों को प्राप्त होता है जिन्हें ससदीय जीवन का पर्याप्त अनुभव हो या जीवन के अन्य विभाग में विशेष योग्यता प्राप्त हो। इसके अतिरिक्त उन्हें लोकसदन के बहुमत दल में मन्त्र पद प्राप्त होना चाहिए। लेकिन अमरीका में मंत्री पद किन व्यक्तियों को प्रदान किया जाय, यह बात पूर्णतया राष्ट्रपति के विवेक पर निर्भर करता है और व्यवहार में अनेक बार ऐसे व्यक्ति मंत्री पद पर नियुक्त किये जाते हैं, जिन्हें ससदीय जीवन में कोई स्थान प्राप्त नहीं होता। इसका कारण और परिणाम यह है कि ब्रिटिश व्यवस्था में कायपालिका की वास्तविक प्रधान के बीच होता है, जबकि अमरीकी व्यवस्था में राष्ट्रपति। अमरीकी राष्ट्रपति 'सात मत विषय में, एक मत पक्ष में, इसलिए पक्ष याता की विजय हुई' (Naes Seven, Ayes one, the A's have it) कहते हुए समस्त मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अपने निर्णय को लागू कर सकता है जसा कि अब्राहम लिंक्नन ने किया था, लेकिन ब्रिटिश शासन व्यवस्था के अन्तर्गत कोई

प्रधानमंत्री, चाहे वह कितना ही अधिक शक्तिशाली क्यों न हो, मन्त्रिमण्डल के एक बड़े भाग के विरुद्ध अपने निणय को लागू करने का साहस नहीं कर सकता। अमरीका में राष्ट्रपति का 'व्यक्तिगत सहायक बग' (Personal Staff) मन्त्रिमण्डल की तुलना में अनेक बार अधिक शक्तिशाली हो जाता है, जैसे कि वर्तमान समय में डॉ० हेनरी कीसिजर अमरीकी मन्त्रिमण्डल के किसी भी अन्य सदस्य की तुलना में अमरीका के परराष्ट्र सम्बन्धों के संचालन में अधिक महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा कर रहे हैं। लेकिन ब्रिटिश शासन व्यवस्था में प्रधानमंत्री द्वारा कैबिनेट के सदस्यों को शासन में महत्त्वपूर्ण नियुक्तियों से वंचित नहीं रखा जा सकता और यदि ऐसा किया जाय तो उसके परिणामस्वरूप प्रधानमंत्री के लिए घातक हो सकते हैं। ब्रिटिश शासन व्यवस्था में मंत्री पद सर्वोच्च राजनीतिक पुरस्कार है और मन्त्रिमण्डल राज्य तथा शासन का भाग्य-विधाता, लेकिन अमरीकी व्यवस्था में मंत्रीपद एक सामान्य पद है और मन्त्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति के सहायक मात्र हैं इससे अधिक कुछ नहीं।

अनेक बार इस प्रश्न पर विचार करने का प्रयत्न किया जाता है कि ब्रिटन की संसदीय व्यवस्था या अमरीका की अध्यक्षीय व्यवस्था में कौनसी व्यवस्था श्रेष्ठ है, लेकिन इस प्रश्न का उत्तर सम्बन्धित देश की परिस्थितियाँ और समय पर ही निर्भर करता है। इस सम्बन्ध में रूसो ने ठीक ही कहा है कि "केवल यह बात नहीं है कि भिन्न भिन्न लोगों के लिए भिन्न भिन्न प्रकार की सरकारें अच्छी होती हैं, बरन् भिन्न-भिन्न समयों में एक ही लोगों को भिन्न भिन्न संविधानों की आवश्यकता पड़ती है।"¹

व्यवहार के अन्तर्गत ब्रिटन में संसदीय व्यवस्था पूर्ण सफलता के साथ कार्य कर रही है और समय-समय पर अनुभव की जाने वाली साधारण कठिनाइयों के बावजूद अमरीका की अध्यक्षीय व्यवस्था के संचालन में कोई बाधा उपस्थित नहीं हुई है। इतना अवश्य ही कहा जा सकता है कि ब्रिटन की संसदीय व्यवस्था अमरीकी व्यवस्था की तुलना में लोकतंत्रीय धारणा और जादशों के अधिक अनुकूल है।

(११) सीमित शासन का सिद्धांत—अमरीकी संविधान निम्नांकिताने स्वयं ब्रिटिश सम्राट जाज तृतीय के अत्याचारों को सहन किया था और वे चाहते थे कि आग आने वाली पीढ़ियों को अमर्यादित शासन की बुराईयों से बचाने के लिए आवश्यक प्रयत्न किये जायें। इनके अतिरिक्त वे लोकतंत्रीय व्यक्तिवादी दशन से प्रभावित थे और शासन को एक "व्याम" (trust) मात्र मानते थे। जेम्स बेक ने मतानुसार संविधान निर्माता सरकार की शक्ति से अत्यन्त सतर्क थे। उनका विश्वास था कि, 'यह शक्ति जितनी अधिक होगी, उसके दुरुपयोग का उतना ही अधिक खतरा होगा।' अतः उनके द्वारा सीमित शासन के सिद्धांत को अपनाया गया और इस दृष्टि से

¹ 'But as countl ess events may change the relations of people not only may different governments be good for different peoples but also for the same people at different times

उनके द्वारा अनेक उपाय किये गये हैं, यथा संविधान की सर्वाच्चता, अधिकारपरत की व्यवस्था, शक्ति पृथक्करण और "पापपालिका की स्वतंत्रता आदि।

(१२) मौलिक अधिकारों की व्यवस्था—शासन का सीमित रहना और नागरिक स्वतंत्रताओं की रक्षा के उपाय के रूप में अमरीकी संविधान में मौलिक अधिकारों को अपनाया गया है। फिनाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा निर्मित संविधान का मूल प्रलेख में मौलिक अधिकारों की व्यवस्था नहीं की गयी थी, लेकिन संविधान का अनुसमर्थन हेतु विविध पक्षों के बीच जो परस्पर समझौता हुआ, उस समझौते के अन्तर्गत संविधान में १७९१ में प्रथम दस संशोधन करते हुए मौलिक अधिकारों को अपनाया गया। संविधान का १३वाँ, १४वाँ और १५वाँ संशोधन भी नागरिक अधिकारों में ही सम्बन्धित हैं। नागरिक अधिकारों का लक्ष्यवद्ध रूप में उल्लेख शान्ति कला की अमरीकी संविधान की एक मुख्य ध्येय है, जिसका अनुकरण आयरलैंड, जापान, भारत और अनेक देशों द्वारा किया गया है।

संविधान द्वारा नागरिकों को प्रदत्त ये अधिकार इस प्रकार हैं

संविधान के पहले संशोधन द्वारा धर्म की स्वतंत्रता, भाषण और प्रसंग की स्वतंत्रता तथा आवेदन पत्र देना का अधिकार प्रदान किया गया है।

दूसरे संशोधन द्वारा नागरिकों को शास्त्र रखने और धारण करने का अधिकार प्रदान किया गया है।

तीसरे संशोधन में कहा गया है कि शान्तिकाल में कोई भी सैनिक बिना मकान में उसके स्वामी की अनुमति के बिना नहीं रखा जा सकता और युद्धकाल में राज्य यह कार्य विधि द्वारा निर्धारित प्रक्रिया के आचार पर हासिल कर सकता है।

चौथे संशोधन द्वारा व्यक्तियों को स्वयं की, अपने घर और सामान का अविनाशित तलाशी और जब्ती में स्वतंत्रता प्रदान की गयी है।

पाचवें संशोधन से आठवें संशोधन तक व्यक्ति स्वातंत्र्य, निष्पक्ष पाप धार सम्पत्ति के अधिकारों की व्यवस्था की गयी है। पाचवें संशोधन में कहा गया है कि उचित कानूनी प्रक्रिया का अनुसरण किये बिना किसी के जीवन अथवा सम्पत्ति का अपहरण नहीं किया जा सकता। बिना मुआवजा दिये राज्य किसी की सम्पत्ति को हस्तगत नहीं कर सकता। एक अपराध के लिए व्यक्ति को एक ही बार पण्डित किया जा सकता है और व्यक्ति को स्वयं के विरुद्ध गवाही देने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता।

छठे संशोधन में कहा गया है कि सभी फौजदारी अभियोगों में अभियुक्तों को तुरन्त और सांजनिक "याचिका" याचिका का अधिकार प्राप्त होगा। उन्हें निष्पक्ष जुरी की माँग करने तथा वकील की सहायता प्राप्त करने का भी अधिकार होगा।

सातवें संशोधन के अनुसार बीस डालर से अधिक मूल्य के दीवानी विवादादी में व्यक्तियों को जूरी की माँग करने का अधिकार प्राप्त है।

आठवें संशोधन में कहा गया है कि व्यक्तियों को अत्यधिक जमानत, अत्यधिक जुर्माने या अत्यंत कठोर दण्ड से सुरक्षा प्राप्त होगी।

भारतीय नागरिकों को केवल वे ही अधिकार प्राप्त हैं जिनका उल्लेख संविधान में किया गया है, किंतु अमरीकी नागरिकों के सम्बन्ध में स्थिति भिन्न है। इस सम्बन्ध में संविधान के नवें संशोधन में कहा गया है कि संविधान में कुछ अधिकारों के उल्लेख का आशय यह नहीं लिया जायगा कि नागरिकों को वर्तमान समय में प्राप्त वे अधिकारों से वंचित कर दिया गया है।

दसवें संशोधन द्वारा यह निर्धारित किया गया है कि संविधान में जो शक्तियाँ संयुक्त राज्य अमरीका की सरकार को नहीं दी गयी हैं और राज्यों को मना नहीं की गयी हैं, वे राज्यों या जनता के लिए सुरक्षित हैं।

१३वें संशोधन द्वारा दासता का निषेध किया गया है, १४वें संशोधन द्वारा सभी व्यक्तियों को कानून का समान संरक्षण प्रदान किया गया है और १५वें संशोधन में कहा गया है कि राज्यों द्वारा जाति व रंग भेद के आधार पर अथवा प्राचीन दासत्व के कारण व्यक्ति को नागरिक अधिकारों से वंचित नहीं किया जा सकता और न इस आधार पर किसी व्यक्ति को मताधिकार से ही वंचित किया जा सकता है।

उपर्युक्त वचन से यह नितांत स्पष्ट है कि अमरीकी संविधान में किये गये संशोधनों द्वारा नागरिकों को वे सभी अधिकार प्रदान कर दिये गये हैं, जिनकी आशा एक सभ्य और श्रेष्ठ राज्य से की जा सकती है।

(१३) शक्ति विभाजन और नियंत्रण तथा संतुलन के सिद्धांत पर आधारित—अमरीकी संविधान के निर्माता अमरीका में एक सीमित शासन की स्थापना करना चाहते थे और इस बात के लिए पर्याप्त थे कि शासन अत्यधिक शक्तिशाली होकर नागरिक स्वतंत्रताओं को आघात न पहुंचा सके। इस हेतु उनके द्वारा न केवल सघीय शासन व्यवस्था का अपनाया गया, संविधान में प्रथम दस संशोधन करते हुए मौलिक अधिकारों की व्यवस्था की गयी, वरन् अपने संविधान का शक्ति विभाजन पर आधारित किया गया।

यह विचार कि शासन के तीन प्रमुख कार्य (कानून निर्माण, प्रशासन और न्याय) तीन अलग-अलग शक्तियों द्वारा किये जाने चाहिए, राजनीतिक दृष्टि से अरस्तू के समय से चला जा रहा है। लेकिन इसे एक विधिवत् धारणा का रूप प्रदान करने और लोकप्रिय बनाने का कार्य ताक, माण्टेस्क्यू और ब्लकस्टोन के द्वारा किया गया, जिनमें सर्वाधिक प्रमुख रूप में माण्टेस्क्यू का नाम ही इस धारणा के साथ जुड़ा हुआ है। संविधान निर्माता माण्टेस्क्यू के सिद्धांत से प्रभावित थे और इसे मानवीय स्वतंत्रता का रक्षक मानते थे, इसका प्रमाण यह है कि क्रांतिकाल में

निर्मित सभी संविधानों में इसका विस्तार में उल्लेख किया गया और इसे अपनाए की घोषणा की गयी है। इसके बाद 'परिसंघ के विधान' (Articles of Confederation) में यद्यपि शक्ति विभाजन के सिद्धान्त का उल्लेख नहीं किया गया, लेकिन परिसंघ का विधान तो अनेक बातों में भी अपूर्ण था।

१७८७ में फिलाडेल्फिया सम्मेलन के द्वारा जब नवीन संविधान के निर्माण का कार्य प्रारम्भ किया गया, तो संविधान निर्माताओं ने शक्ति विभाजन के सिद्धान्त को संविधान का आधारभूत सिद्धान्त बनाने का निश्चय किया। संविधान सभा का एक प्रमुख सदस्य मेडीसन बार बार कहा करता था कि 'हम निरंतर राष्ट्रसंघ की अदृश्य छाया से प्रेरणा ग्रहण करते रहे हैं।' डॉ० फाइजर ने तो लिखा है कि, "अमरीका का संविधान जान बूझकर एक प्रयास करके शक्तियों के पृथक्करण पर एक विस्तृत निबन्ध बनाया गया था। यह संविधान इस सिद्धान्त पर चलने वाला विश्व में सर्वाधिक प्रसिद्ध राज्य शासन है।"

संविधान में शक्ति विभाजन के सिद्धान्त को अपनाने की कोई घोषणा नहीं की गयी है, लेकिन संविधान के प्रथम तीन अनुच्छेदों से यह स्पष्ट हो जाता है कि यह संविधान शक्ति विभाजन के सिद्धान्त पर आधारित है। संविधान की पहली धारा में व्यवस्था की गयी है कि संविधान में प्रदान की गयी सब व्यवस्थाएँ सम्बन्धी शक्तियाँ एक कांग्रेस में निहित होंगी। दूसरी धारा में कहा गया है कि 'कार्यपालिका शक्ति संयुक्त राज्य अमरीका के एक राष्ट्रपति में निहित होगी।' इसी प्रकार तीसरी धारा में यह व्यवस्था की गयी है कि "याय सम्बन्धी शक्ति एक सर्वोच्च न्यायालय तथा उन नीचे के न्यायालयों में निहित होगी, जिन्हें कांग्रेस समय समय पर प्रतिकूल व स्थापित करेगी।"

संविधान के द्वारा न केवल शासन के तीन पृथक् पृथक् अंगों की व्यवस्था की गयी है, वरन् वह इन अंगों को एक दूसरे से बहुत अधिक स्वतन्त्रता भी प्रदान करता है। अमरीकी राष्ट्रपति जनता द्वारा निर्वाचित होता है और अपनी शक्ति का कार्यकाल के सम्बन्ध में कांग्रेस से स्वतन्त्र होता है। कांग्रेस केवल महसुबाना आधार पर ही राष्ट्रपति को पदच्युत कर सकती है जो एक अपवाद स्वरूप प्रक्रिया है और जिसे व्यवहार में जब तक कभी भी सफलतापूर्वक नहीं अपनाया जा सकता है। इसी प्रकार राष्ट्रपति भी कांग्रेस के किसी सदन की समय के पूर्व भंग नहीं कर सकता। कांग्रेस सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की सहायता और उत्तर देता है।

1 The article who is always consulted and cited on the subject
—The Federalist No. 47

The American Constitution was consciously and elaborately designed as an essay in the separation of powers and is today the most important policy in the world which operates upon this principle.
—Finer The Theory and Practice of Modern Government

निश्चित कर सकती है और 'यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट की सहमति से राष्ट्रपति द्वारा की जाती है, किन्तु एक बार नियुक्त होने के बाद उन पर कांग्रेस या राष्ट्रपति का कोई नियंत्रण नहीं होता और महाभियोग के अतिरिक्त अथ किसी प्रकार से उन्हें पदच्युत नहीं किया जा सकता। शक्ति विभाजन के सिद्धांत के ही अनुरूप अमरीकी शासन के प्रत्येक अंग का कार्यकाल भी भिन्न भिन्न है। राष्ट्रपति ४ वर्ष, प्रतिनिधि सभा के सदस्य २ वर्ष और सीनेट के सदस्य ६ वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं और 'यायाधीश जीवन पयंत अपने पद पर कार्य करते रहते हैं।

अमरीकी 'यायपालिका भी शक्ति विभाजन के सिद्धांत की अमरीकी सविधान का एक प्रमुख आधार मानती है और इसकी रक्षा के लिए सदैव प्रयत्नशील रही है। क्लिवोट ब्रनाम थाम्पसन के विवाद में सर्वोच्च 'यायालय ने अपने निणय में कहा था कि 'अमरीका के लिखित संवैधानिक कानून का यह मुख्य गुण है कि इसके अनुसार राज्यों अथवा राष्ट्र से सम्बंधित जो शक्तियाँ सरकार को दी गई हैं वे तीन विशाल भागों में बँटी हुई हैं 'यायपालिका, विधान मण्डल और 'यायपालिका सरकार के इन तीनों विभागों से सम्बंधित कार्य सांख्यिक राज्य कमचारियों के तीन अलग वर्गों द्वारा किये जायेंगे तथा इस प्रणाली की पूर्णता के लिए यह आवश्यक है कि इन तीनों विभागों के कार्यक्षेत्रों को सुनिश्चित एवं स्पष्ट रूप से पृथक् पृथक् रखा जाए।'

नियंत्रण और सन्तुलन (Checks and Balances)—सविधान निर्माताओं ने शासन को मर्यादित रखने और व्यक्ति स्वतंत्रता की रक्षा हेतु शक्ति विभाजन सिद्धांत को अपनाया, लेकिन इनके साथ ही वे शक्ति विभाजन सिद्धांत की सीमाओं से भी परिचित थे। शक्ति विभाजन के सबसे प्रमुख समर्थक मेडीसन ने अपने पत्र 'Federalist' में लिखा था कि 'शक्ति पथक्करण सिद्धांत का आशय यह नहीं है कि व्यवस्थापिका और 'यायपालिका का एक दूसरे से कोई सम्बंध न रहे।' उन्होंने आगे लिखा कि "जब तक ये तीनों अंग एक दूसरे से सम्बंधित न किये जायेंगे और इस तरह नहीं मिली दिया जायेंगे कि एक का नियंत्रण दूसरे पर स्थापित हो जाए, तब तक स्वतंत्र सरकार की स्थापना कदापि नहीं हो सकती है।"

इसके अतिरिक्त सविधान निर्माताओं द्वारा यह भी मोचा गया कि शक्ति विभाजन के सिद्धांत का पूरी पूरी सीमा तक अपनाते पर शासन का प्रत्येक अंग अपने निश्चित क्षेत्र में असीमित शक्तियाँ प्राप्त कर शक्ति का दुरुपयोग कर सकता है। अतः उनका द्वारा यह निश्चय किया गया कि तीनों अंगों की शक्तियाँ अलग-अलग करने के साथ साथ एकीकृत व्यवस्था कर दी जाय कि एक अंग दूसरे अंग को प्रतिबन्धित करता रहे और शक्ति सन्तुलन स्थापित कर दिया जाय कि कोई भी अंग अशक्त अधिन शक्तिशाली न हो सके। इस प्रकार एलेक्जेंडर हेमिल्टन के शब्दों में शक्ति को प्रतिद्वंद्वी शक्ति' (Power as the rival of Power) का निर्माण किया गया और शक्ति विभाजन सिद्धांत के सहायक रूप में एक उच्च व्यावहारिक रूप

प्रदान करने हेतु नियंत्रण और सन्तुलन के सिद्धांत को अपनाया गया है।
के शब्दों में "नियंत्रण और सन्तुलन की व्यवस्था सोच समझ कर की गयी है,
शासन की कोई शाखा पागलपन न कर बैठे।"¹

नियंत्रण और सन्तुलन के सिद्धांत को अपनाने का रूप यह है कि शक्ति
तीन अंगों (व्यस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका) में सन्तुलित
अथवा दो अंगों के द्वारा नियंत्रण करने हुए ऐसा शक्ति सन्तुलन स्थापित किया
कि कोई भी अंग बहुत अधिक शक्तिशाली न हो जाय। नियंत्रण और सन्तुलन
इस सिद्धांत को अमरीकी कांग्रेस और राष्ट्रपति के पारम्परिक सम्बन्धों में
प्रमुखता के साथ अपनाया गया है और न्यायपालिका के सम्बन्ध में स्वा-
स्व से अपभ्रान्त सीमित रूप में। कानून निर्माण की शक्ति कांग्रेस का प्राण है,
कांग्रेस का इस शक्ति पर राष्ट्रपति और सर्वोच्च न्यायालय का प्रतिवन्ध है।
द्वारा पारित विधेयकों पर राष्ट्रपति को 'विलम्बकारी निषेधाधिकार' (Suspense
Veto) और 'जेबो निषेधाधिकार' (Pocket Veto) प्राप्त होता है। व्यक्तियों
अथवा राष्ट्रपति के द्वारा कांग्रेस को सदस्य भेजकर राष्ट्र के नाम अपील प्र-
कारके, कांग्रेस मदम्यों पर विभिन्न अनुग्रह करके एक विशेष राजनीतिक दल के
के रूप में भी कानून निर्माण के कार्य को प्रभावित किया जा सकता है। कार्य-
पालिका निर्माण की शक्ति सर्वोच्च न्यायालय से भी प्रतिबंधित होती है। कार्य-
पालिका की व्याख्या करते हुए सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा ऐसे कानूनों को अवैधानिक
किया जा सकता है, जो उनके विचार में संविधान के प्रतिवन्ध हैं। इस-
कांग्रेस को कानून निर्माण की शक्ति प्राप्त है लेकिन इस सम्बन्ध में उनकी
मनमानी नहीं की जा सकती है।

इसी प्रकार राष्ट्रपति देश की कार्यपालिका का प्रधान है, सैनिक
प्रशासनिक क्षेत्र में मनमानी करते हुए तानाशाह नहीं बन सकता। कानून
अनेक रूपों में राष्ट्रपति की शक्ति पर अक्रान्त रखा जाता है। सर्वप्रथम, रा-
ष्ट्रपति पर कांग्रेस का अधिकार है और कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा चाहे गये
स्वीकृति देने से इन्कार पर राष्ट्रपति की शक्ति पर अक्रान्त लगा सकता है।
इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति देश की सेना का अध्यक्ष है और वह परराष्ट्र सम्-
बन्धों का संचालन करता है, लेकिन कांग्रेस राष्ट्रपति की इस शक्ति पर दो-
नियंत्रण रखती है। प्रथमतः संविधान के अनुसार यह आवश्यक है कि राष्ट्र-
पति द्वारा की गयी युद्ध की घोषणा की पुष्टि कांग्रेस करे। इसी प्रकार राष्ट्र-

¹ The constitution was carefully designed to provide a system of checks and balances to prevent any branch of the government from running amuck.

क्रिय गय ममशौता और संधिया की पुष्टि सीनेट के द्वारा अपन दु बहुमत से की जाना आवश्यक है, इस पुष्टि के अभाव म संधिया और समझौते व्यथ हो जात हैं । यह संविदित है कि कांग्रेस द्वारा पुष्टि प्रदान न किये जाने के कारण ही राष्ट्रपति विल्सन अमरीका को राष्ट्रमघ का सदस्य नहीं बना सके थे । इसी प्रकार राष्ट्रपति को बड बडे पदा पर नियुक्तियाँ करन का अधिकार प्राप्त है, लेकिन राष्ट्रपति अपनी इन शक्ति का दुरुपयोग न कर सके, उसके लिए यह व्यवस्था की गयी है कि नियुक्तिया पर सीनेट की स्वीकृति आवश्यक है । कांग्रेस के द्वारा राष्ट्रपति पर महाभियोग भी लगाया जा सकता है । राष्ट्रपति की शक्ति को यापपालिका द्वारा भी नियंत्रित किया जाता है । सर्वोच्च न्यायालय राष्ट्रपति के कार्यों का सर्वेक्षण कर सकता है और यदि व काय सविधान की व्यवस्था के प्रतिबूल हा, तो उह अवघ घोषित कर सकता है ।

न्यायपालिका पर भी व्यवस्थापिका और कायपालिका के द्वारा नियंत्रण रखा जाता है । कांग्रेस के द्वारा न्यायाधीशों की सरया और उनका वेतन निश्चित किया जाता है और राष्ट्रपति सीनेट की सहमति से न्यायाधीशों को नियुक्त करता है । कांग्रेस के द्वारा सघीय न्यायालय का अपीलीय क्षेत्राधिकार सीमित किया जा सकता है और कांग्रेस महाभियोग के आधार पर न्यायाधीशों को पदच्युत कर सकती है ।

इस प्रकार शासन के तीना अंग एक दूसरे का नियंत्रण करत हुए शक्ति सन्तुलन स्थापित करत है । इसी बात को लक्ष्य करत हुए सन् १९१४ म जॉन एडम्स ने अपने एक पत्र मे जॉन टेलर को लिखा कि आरम्भ से जत तक अमरीकी सविधान में एक अंग दूसरे अंग पर प्रतिबंध रूप है । आग और रे लिखते हैं कि 'अमरीकी शासन का कोई लक्षण इतना प्रमुख नहीं है, जितना कि नियंत्रण और सन्तुलन की धारणा के साथ अपनाया गया शक्ति विभाजन सिद्धांत'¹

नियंत्रण और सन्तुलन के सिद्धांत की जालोचना—अमरीकी शासन व्यवस्था नियंत्रण और सन्तुलन की प्रणाली पर आधारित है, जहाँ इसका यह लाभदायक पक्ष है कि शासन का कोई भी अंग बहुत अधिक शक्तिशाली होकर नागरिक स्वतंत्रता के लिए घातक नहीं हो पाता, यहाँ इसका एक अन्य पक्ष भी है जिसके कारण इसकी जालोचना की जाती है

प्रथमतः शक्ति विभाजन और नियंत्रण तथा सन्तुलन के सिद्धांत के कारण अमरीकी शासन मे एकता का अभाव है । इंग्लैण्ड की शासन व्यवस्था के अतगत प्रधानमंत्री को पूरे शासन के लिए उत्तरदायी ठहराया जा सकता है, परंतु अमरीका मे किसी एक अंग का पूरे शासन के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता । एक

¹ 'No feature of American government is more characteristic than this separation of powers combined with the precautionary checks and balances'

राज्य अमरीका का भी। संयुक्त राज्य अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय ने १८५७ के 'डेड स्काट' नामक विवाद में निर्णय देते हुए कहा था कि प्रत्येक नागरिक का दोहरी नागरिकता प्राप्त है क्योंकि सघ बनने के पूर्व सभी राज्या को नागरिकता प्रदान करने का अधिकार था और उन्होंने सघ को यह अधिकार नहीं सौंपा है। इस सम्बन्ध में भारत की स्थिति भिन्न है। भारत में सघात्मक व्यवस्था को अपनाते हुए भी दोहरी नागरिकता को नहीं, बरन एकहरी नागरिकता को अपनाया गया है।

(१५) व्यक्तिवादी दशन पर आधारित संविधान—जिस प्रकार मोवियत रूस का संविधान और राज्य साम्यवादी दशन पर आधारित है, उसी प्रकार संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान को व्यक्तिवादी दशन पर आधारित सबसे प्रमुख संविधान और राज्य कहा जा सकता है। फिलाडेल्फिया सम्मेलन के सदस्य लोक के व्यक्तिवादी दशन से अत्यधिक प्रभावित थे और सम्पत्ति के अधिकार को जीवन तथा मृत्यु के समान ही पवित्र और अनुल्लघनीय मानते थे। व्यक्तिवादी विचारधारा के प्रभाव के कारण अमरीकी संविधान में 'स्वतंत्र आर्थिक नीति' (doctrine of laissez faire) को अपनाया गया और संविधान में यह उद्घोषणा की गयी कि कानून की उचित प्रक्रिया के बिना किसी भी व्यक्ति को उसकी सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता और यदि सावजनिक हित के लिए भी सम्पत्ति को हस्तगत किया जाय, तो उचित मुआवजा दिया जायगा। संविधान का निर्माण हा चुकने के बाद भी व्यक्तिवादी दशन का प्रभाव देखा जा सकता है, क्योंकि संविधान के चौदहवें संशोधन के द्वारा निगम, श्रम, व्यापार आदि की चर्चा कर सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार को अधिक व्यापक बनाया गया और आर्थिक व्यक्तिवाद की नींव सुदृढ़ की गयी। अमरीकी संविधान के इसी लक्षण के कारण ब्रोगन और चार्ल्स वियड जैसे लेखकों के द्वारा इसे 'अमरीकी आवश्यकताओं की परिपूर्ति करने वाला और दरिद्रों की आवश्यकता पूर्ति में बाधा उपस्थित करने वाला संविधान' बताया गया है, लेकिन वास्तव में यह बात अधिन से अधिक आंशिक रूप में ही सत्य है। अमरीकी नागरिकता का वैयक्तिक सम्पत्ति अधिकार पूर्णतया अन्यायित नहीं है और सावजनिक हित में इसे सीमित किया जा सकता है। फ्रैंकलिन रूजवेल्ट जैसे राष्ट्रपतियों के द्वारा तो 'नव निर्माण आर्थिक नीति' (New Deal Economic Policy) के आधार पर अमरीकी शासन को पगतिशील रूप प्रदान करने का सफल प्रयत्न किया गया।

(१६) संविधान में कुछ महत्त्वपूर्ण बातों का उल्लेख नहीं—भारतीय संविधान निर्माताओं द्वारा जहाँ अपने संविधान का अधिकाधिक व्यापक बनाने का प्रयत्न किया गया है, वहाँ अमरीकी संविधान के निर्माताओं द्वारा अनेक आवश्यक और महत्त्वपूर्ण बातों का भी संविधान में उल्लेख नहीं किया गया है। उदाहरण के लिए, संविधान में वक्, निगम, शिक्षा लोक सेवा, वजट, कृषि, श्रम, उद्योग और राजनीतिक दल आदि के सम्बन्ध में कुछ भी नहीं कहा गया है। संविधान में प्रतिनिधि मभा के अध्यक्ष की शक्तियों का उल्लेख नहीं किया है और न ही सघीय सरकार तथा

इकाइयों की सरकारों ने बीच शक्ति विभाजन उतना स्पष्ट है, जितना कि अपेक्षित होता है। मुनरो का मत है कि 'समृद्ध राज्य अमरीका की विशिष्टता इसम दन बातों के कारण ही नहीं, बरन् इसलिए भी है कि इसमें कई महत्त्वपूर्ण बातें छोड़ गयी हैं।' सविधान निर्माताओं द्वारा ऐसा भूलवश नहीं किया गया है, बरन् उन विचार था कि भविष्य में उत्पन्न होने वाली सामाजिक और आर्थिक समस्याओं का सामना कराने के लिए सविधान को स्वतन्त्र छोड़ दिया जाना चाहिए, जिससे उन की मागों को पूरा करने के लिए उसमें आवश्यकतानुसार परिवर्तन किया जा सके।

अमरीकी सविधान की ये विशेषताएँ यद्यपि राजनीतिक दृष्टि से नवीन नहीं हैं, लेकिन फिर भी इ ह इस दृष्टि से मौलिक कहा जा सकता है कि त्रिपित सविधान, सीमित शासन के सिद्धान्त, अध्यक्षीय शासन व्यवस्था, संप्रत्य शासन व्यवस्था और मौलिक अधिकार जैसी बातों को सर्वप्रथम अमरीका में ही कार्यरूप प्रदान किया गया। सर्वैधानिक दृष्टि और राज्य सम्बन्धी धारणा की अमरीकी सविधान की ये महत्त्वपूर्ण देन है।

प्रश्न

१. संयुक्त राज्य अमरीका की शासन व्यवस्था में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त के स्वरूप और व्यवहार की आलोचनात्मक विवेचना कीजिए।
(आगरा, १९६५, ६६, ७२)
२. संयुक्त राज्य अमरीका के सविधान के विशिष्ट लक्षण बतलाइए और स्पष्ट कीजिए कि उसमें संशोधन किन प्रकार हो सकता है ?
(आगरा, १९६७, गोरखपुर, १९६८)
३. संयुक्त राज्य अमरीका के सविधान में 'नियंत्रण और संतुलन के सिद्धान्त' की व्याख्या कीजिए।
(कानपुर, १९६६)
४. शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त समझाइए। अमरीका में इस सिद्धान्त की विवेचना कीजिए।
(बिन्नम, १९६३, ६६, मेरठ, १९६८, कानपुर, १९७०, बिन्नम, १९६६, जीवाजी, १९७१)
५. संसदात्मक तथा अध्यक्षीय शासन प्रणालियों का नेद इंग्लैण्ड तथा अमरीका के सविधानों को दृष्टि में रखते हुए स्पष्टतया समझाइए।
(मेरठ, १९६८, राजस्थान, १९६६, बिन्नम, १९७३)
६. शक्ति पृथक्करण का क्या अर्थ है ? अमरीका तथा ब्रिटेन में इस वहाँ तक अपनाया गया है ?
(राजस्थान १९७०)
७. 'संयुक्त राज्य अमरीका के सविधान में शक्ति पृथक्करण की अपेक्षा नियंत्रण और संतुलन की प्रणाली का अधिक समावेश है। विवेचना कीजिए।
(राजस्थान, १९६५, ६७, बिन्नम, १९६५, ६७, ७१)

- ८ 'संयुक्त राज्य अमरीका का सविधान शक्ति पृथक्करण सिद्धांत पर आधारित है। इस कथन की व्याख्या कीजिए। (गोरखपुर, १९६६)
- ९ संयुक्त राज्य अमरीका के सविधान में सशोधन की प्रक्रिया का वर्णन कीजिए। (गोरखपुर, १९६६, विक्रम, १९६५)
- १० अमरीकी सविधान की विशेषताएँ समझाइए। (विक्रम, १९७२)
- ११ 'अमरीका के सविधान में शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त और नियंत्रण तथा सन्तुलन सिद्धांत दोनों का समावेश है।' व्याख्या कीजिए। (जीवाजी, १९६७)
- १२ अमरीका के सविधान में 'नियंत्रण और सन्तुलन का सिद्धांत' किस सीमा तक पाया जाता है? (जीवाजी, १९७२)

3

अमरीका को सघोय व्यवस्था (FEDERAL SYSTEM OF AMERICA)

“अमरीकी सविधान मे कही पर भी ‘सघोय’ (Federal) या सघ (Federation) शब्दो का प्रयोग नहीं किया गया है, लेकिन फिर भी इसे सघोय सविधान कहा जाता है और वतमान समय में सभी व्यक्ति समुक्त राज्य अमरीका को सघोय शासन का एक आदर्श उदाहरण मानते हैं।”¹

—ह्वियर

सघोय शासन

सघोय शासन, शासन व्यवस्था के अतगत एक नवीन दन है। ‘सघ’ या वा अंग्रेजी पर्यायवाची ‘फेडरेशन’ (Federation) लटिन भाषा के शब्द ‘फोएडस’ (Foedus) से निकला है जिसका अर्थ है सधि या समझौता। अतः शब्द व्युत्पत्ति के दृष्टिकोण से समझौते द्वारा निर्मित राज्य को सघ राज्य कहा जा सकता है। सर्वधानिक दृष्टिकोण से सघात्मक शासन का तात्पर्य एक ऐसे शासन से होता है जिसमें सविधान द्वारा ही केन्द्रीय सरकार और इकाइया की सरकारों के बीच शक्ति विभाजन कर दिया जाता है और ऐसा प्रवचन किया जाता है कि इन दोनों पक्षों में से कोई एक अवैला इस शक्ति विभाजन में परिवर्तन न कर सके। सघ राज्य की परिभाषा करते हुए डायसी लिखते हैं कि ‘एक सघात्मक राज्य, एक ऐसे राजनीतिक उपाय के अतिरिक्त कुछ नहीं है जिसका उद्देश्य राष्ट्रीय एकता तथा राज्य अधिकारों में मेल स्थापित करना है।’

¹ The words federal or federation occur nowhere in the American constitution. None the less it has always been called the Federal Constitution and now-a-days everybody regards the United States as an example of federal government.

डा० गानर अधिक स्पष्टता के साथ सघ की परिभाषा करते हुए कहते हैं कि "सघ एक ऐसी प्रणाली है जिसमें के द्रीय तथा स्थानीय सरकारें एक ही प्रभुत्व शक्ति के आधीन होती हैं। ये सरकारें अपने-अपने क्षेत्र में जिसे सविधान अथवा सघ का कोई कानून निश्चित करता है, सर्वोच्च होती हैं। सघ सरकार जसा कि प्रायः कह दिया जाता है अकेली के द्रीय सरकार नहीं होती, वरन् वह के द्रीय और स्थानीय सरकारों को मिलाकर बनती है। स्थानीय सरकारें उसी प्रकार सघ का भाग हैं, जिस प्रकार के द्रीय सरकार। ये केन्द्र द्वारा निर्मित अथवा नियंत्रित नहीं होती।"

अमरीका में सघीय व्यवस्था क्यों ?

सघीय व्यवस्था संयुक्त राज्य अमरीका की एक प्रमुख विशेषता है और विश्व में सबसे पहले संयुक्त राज्य अमरीका के द्वारा ही इसे अपनाया गया। फिला डेलफिया सम्मेलन के द्वारा जब अमरीकी सविधान का निर्माण किया जा रहा था, उसके पूर्व अमरीकी क्षेत्र के १३ उपनिवेश पृथक् पृथक् रहने हुए अपना राजनीतिक जीवन व्यतीत कर रहे थे। लम्बे समय से अलग रहने के कारण उनमें अपनी पृथक् सत्ता के प्रति स्वाभाविक रूप से तीव्र मोह उत्पन्न हो गया था और वे इसे छोड़ने के लिए तैयार नहीं थे। लेकिन इसके साथ ही ब्रिटिश सत्ता के विरुद्ध विद्रोह करने वाले इन १३ राज्यों को इस बात का पूरा भय था कि ब्रिटेन या यूरोप का अथवा कोई देश उन्हें पुनः पराधीन करने के लिए प्रयत्न कर सकता है। अतः बाहरी दबाव का सफलतापूर्वक मुकाबला करने के लिए उनका एक होना आवश्यक था। उनके सामने समस्या यह थी कि विविध राज्य अपनी पृथक् पृथक् सत्ता बनाये रखते हुए भी एक हो जायें और ऐसा केवल सघीय व्यवस्था को अपनाकर ही किया जा सकता था। बर्न और पेटसन के दावा में 'सन १७८७ में अमरीका के समस्त सघीय व्यवस्था को अपनाने के अनिश्चित दूसरा कोई व्यावहारिक विकल्प नहीं था।"^१

तत्कालीन परिस्थितियों के अनिश्चित अमरीका के विशाल क्षेत्रफल और जनसंख्या को दृष्टि में रखते हुए भी कहा जा सकता है कि इतने बड़े देश में एकात्मक शासन नहीं चल सकता। सघीय व्यवस्था ही उसके लिए स्वाभाविक और उपयुक्त हो सकती है। जेम्स ब्राडस के शब्दों में "अत्यन्त प्राचीन काल से अमरीका के सब लोग इस बात पर एकमत हैं कि उनके देश में शासन का केवल सघीय रूप ही सम्भव है। यह सब समझते हैं कि इतने बड़े भूखण्ड के लिए केन्द्रियकृत (एकात्मक) व्यवस्था यदि असम्भव नहीं, तो व्यावहारिक अवश्य ही होगी।"

सविधान द्वारा स्थापित सघात्मक व्यवस्था न केवल तत्कालीन समस्याओं को हल किया, वरन् आगे भी अमरीका को प्रगति के मार्ग पर बढ़ाकर अपने आपको सफल और उपयोगी सिद्ध किया। अमरीकी सघ की सफलता का प्रमाण यह है कि

^१ Burns and Peltason, *Government of the People*, p 83

3

अमरीका की सघीय व्यवस्था (FEDERAL SYSTEM OF AMERICA)

“अमरीकी सविधान में कहीं पर भी ‘सघीय’ (Federal) या सघ (Federation) शब्दों का प्रयोग नहीं किया गया है, लेकिन फिर भी इसे सघीय सविधान कहा जाता है और वर्तमान समय में सभी व्यक्ति संयुक्त राज्य अमरीका को सघीय शासन का एक आदर्श उदाहरण मानते हैं।”¹

—ह्वीयर

सघीय शासन

सघीय शासन, शासन व्यवस्था का अतिसत एक नवीन ढंग है। ‘सघ’ शब्द का अंग्रेजी पर्यायवाची ‘फेडरेशन’ (Federation) लैटिन भाषा के शब्द ‘फोएडस’ (Foedus) से निकला है जिसका अर्थ है संधि या समझौता। अतः शब्द व्युत्पत्ति के दृष्टिकोण से समझौते द्वारा निर्मित राज्य को सघ राज्य कहा जा सकता है। सर्वधानिक दृष्टिकोण से सघात्मक शासन का तात्पर्य एक ऐसे शासन से होता है जिसमें सविधान द्वारा ही केंद्रीय सरकार और इकाइयों की सरकारों के बीच शक्ति विभाजन कर दिया जाता है और ऐसा प्रबंध कर दिया जाता है कि इन दोनों पक्षों में से कोई एक अकेला इस शक्ति विभाजन में परिवर्तन न कर सके। सघ राज्य की परिभाषा करते हुए डायसी लिखते हैं कि “एक सघात्मक राज्य, एक ऐसे राजनीतिक उपाय के अतिरिक्त कुछ नहीं है जिसका उद्देश्य राष्ट्रीय एकता तथा राज्य अधिकारों में मेल स्थापित करना है।”

1 “The words federal or federation occur nowhere in the American constitution. None the less it has always been called the Federal Constitution and now-a-days everybody regards the United States as an example of federal government

डॉ० गानर अधिव सप्टता के साथ सघ की परिभाषा करत हुए बहते है कि "सघ एक ऐसी प्रणाली है जिसमे केन्द्रीय तथा स्थानीय सरकारें एक ही प्रभुत्व शक्ति के आधीन होती हैं। ये सरकारें अपने अपने क्षेत्र मे जिसे सविधान अथवा सघ का कोई कानून निश्चित करता है, सर्वोच्च होती हैं। सघ सरकार जसा कि प्राय कह दिया जाता है अकेली केन्द्रीय सरकार नहीं होती, वरन् वह के द्रीय और स्था नीय सरकारों को मिलाकर बनती है। स्थानीय सरकारें उसी प्रकार सघ का भाग हैं, जिस प्रकार केन्द्रीय सरकार। वे केन्द्र द्वारा निमित्त अथवा नियंत्रित नहीं होती।"

अमरीका मे सघीय व्यवस्था क्यों ?

सघीय व्यवस्था सयुक्त राज्य अमरीका की एक प्रमुख विशेषता है और विद्व म सबसे पहले सयुक्त राज्य अमरीका के द्वारा ही इसे अपनाया गया। फिला डेलफिया सम्मेलन के द्वारा जब अमरीकी सविधान का निर्माण किया जा रहा था, उसके पूर्व अमरीकी क्षेत्र व १३ उपनिवेश पृथक् पृथक् रहते हुए अपना राजनीतिक जीवन व्यतीत कर रहे थे। लम्बे समय से अलग रहने के कारण उनमे अपनी पृथक् सत्ता के प्रति स्वाभाविक रूप से तीव्र मोह उत्पन्न हो गया था और वे इस छोड़ने के लिए तैयार नहीं थे। लेकिन इसके साथ ही ब्रिटिश सत्ता के विरुद्ध विद्रोह करने वाले इन १३ राज्यों को इस बात का पूरा भय था कि ब्रिटेन या यूरोप का अय कोई देश उन्हें पुनः पराधीन करने के लिए प्रयत्न कर सकता है। अतः बाहरी दबाव का सफलतापूर्वक मुकाबला करने के लिए उनका एक होना आवश्यक था। उनके सामने समस्या यह थी कि विविध राज्य अपनी पृथक् पृथक् सत्ता बनाय रखते हुए भी एक हो जायें और ऐसा केवल सघीय व्यवस्था की अपनाकर ही किया जा सकता था। अन्त और पेल्टसन के शब्दों मे सन १७८७ में अमरीका के समक्ष सघीय व्यवस्था को अपनाने के अनिर्दिष्ट दूसरा कोई व्यावहारिक विकल्प नहीं था।¹

तत्कालीन परिस्थितियों के अतिरिक्त अमरीका के विशाल क्षेत्रफल और जनसंख्या को दृष्टि में रखते हुए भी कहा जा सकता है कि इतने बड़े देश में एकात्मक शासन नहीं चल सकता। सघीय व्यवस्था ही उसके लिए स्वाभाविक और उपयुक्त हो सकती है। जेम्स ब्राडिस के शब्दों में "न्यूनतम प्राचीन काल से अमरीका के सब लोग इस बात पर एकमत हैं कि उनके देश में शासन का केवल सघीय रूप ही सम्भव है। यह सब समझते हैं कि इतने बड़े भूखण्ड के लिए केन्द्रीयकृत (एकात्मक) व्यवस्था यदि असम्भव नहीं, तो अव्यावहारिक अवश्य ही होगी।"

सविधान द्वारा स्थापित सघात्मक व्यवस्था न न केवल तत्कालीन समस्याओं को हल किया, वरन् आगे भी अमरीका को प्रगति के माग पर बढ़ाकर अपने आपका सफल और उपयोगी सिद्ध किया। अमरीकी सघ की सफलता का प्रमाण यह है कि

¹ Burns and Peltason, *Government of the People*, p 83

अमरीकी सघ म आज १३ के स्थान पर ५० इकाया र्हा गयो हैं और विश्व के अय अनेक राज्या (कनाडा, स्विट्जरलण्ड, मैक्सिको, आस्टेलिया और भारत आदि) के द्वारा सघात्मक व्यवस्था को ग्रहण किया गया ह ।

अमरीकी व्यवस्था मे सघीय तत्व

अमरीकी सविधान मे वही पर भी 'सघीय' (Federal) या 'सघ' (Federation) शब्दा का प्रयोग नहीं किया गया है, लेकिन अमरीकी सविधान मे सघीय शासन के तत्व नितान स्पष्ट ह और उह निम्न रूपा म देखा जा सकता है

(१) प्रभुत्व शक्ति का दोहरा प्रयोग—यद्यपि सभ्रमुता का विभाजन नहीं हा मकता और सघ राज्य मे भी सभ्रमुता अविभाज्य होनी है किंतु सघ राज्य म सभ्रमुता की अभिव्यक्ति अवश्य ही केन्द्रीय सरकार और इकाइया की सरकारे (राज्य सरकारे) इम प्रकार दो सायना द्वारा होनी है । अमरीकी सविधान क अतगत प्रभुत्व शक्ति के इम दोहर प्रयोग की ही व्यवस्था की गयी ह । केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकारे, दोनों ही सविधान से मायता प्राप्त हैं और अपने अपने क्षेत्र मे कार्य करने के लिए स्वतंत्र ह । सघीय शासन के इम तत्व को अमरीकी सविधान ने अतगत विस्तृत और पूण रूप मे अपनाया गया है ।

(२) शक्तिया का विभाजन—शक्तियो का विभाजन सघीय व्यवस्था का निश्चित रूप से सर्वाधिक महत्वपूण तत्व है । सघीय शासन के अतगत सविधान द्वारा केन्द्रीय सरकार और इकाइयो की सरकारो के बीच शक्ति का विभाजन कर दिया जाता है ।

अमरीकी सविधान क अनुच्छेद एक की आठवा, नवीं और दसवी उपधाराओ म केन्द्रीय सरकार तथा राज्या की सरकारो म शक्तिया का बँटवारा किया गया है । शक्ति विभाजन के सम्बन्ध मे अमरीकी सविधान के अतगत 'गणना व अवशेष के सिद्धांत' (Principle of Enumeration and Residuum) को अपनाया गया है, जिसके अतगत केन्द्रीय सरकार और इकाइया की सरकार इन दो पक्षा म स किसी एक पक्ष की शक्तिया की गणना करके उह निश्चित कर दिया जाता है और अवशेष सभी शक्तिया दूसर पक्ष को दे दी जाती हैं । सविधान के अतगत केन्द्रीय सरकार की शक्तिया की गणना की गयी है और अवशेष सभी शक्तिया राज्या का प्रदान कर दी गयी हैं । इम सम्बन्ध म स्थिति स्पष्ट करते हुए सविधान के दसवें सतोघन मे कहा गया है कि 'वे शक्तिया जो कि सविधान द्वारा सयुक्त राज्य अमरीका की सरकार की नहीं दी गयी है और न हा राज्या को मना का गयी हैं वे राज्या के लिए या जनता के लिए सुरक्षित ह ।' शक्ति विभाजन म अपनाय गय इस ढग के आधार पर कहा जाता है कि केन्द्रीय सरकार की शक्तिया प्रदत्त ह और राज्या व जनता की शक्तिया मौलिक । लेकिन सविधान का आग चलकर जिस दिना म विकास हुआ, उसम मौलिक और प्रदत्त शक्तियो के इस अन्तर का कोई महत्व नहीं रहा है ।

केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ

प्रथम अनुच्छेद की आठवीं उपधारा में वाप्रेस अर्थात् केंद्रीय सरकार को निम्न विषयों के सम्बन्ध में शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं

(१) कर लगाने तथा एकत्रित करने का अधिकार ।

(२) संयुक्त राज्य अमरीका का विदेशों में, राज्य में परस्पर और भारतीय कबीलों से व्यापार का नियमन करना ।

(३) संयुक्त राज्य अमरीका की साख पर ऋण लेना ।

(४) संयुक्त राज्य अमरीका में विदेशियों द्वारा नागरिकता प्राप्ति और दिवालियेपन के सम्बन्ध में एक जैसे नियमों का निर्माण करना ।

(५) मुद्रा का निर्माण तथा उसका मूल्य निर्धारित करना व माप और तोल का स्तर निर्धारित करना ।

(६) नकली मुद्रा बनाना तथा नोट छापने के लिए दण्ड विधान की व्यवस्था करना ।

(७) डाक आर तार इत्यादि का प्रबन्ध करना ।

(८) विज्ञान तथा उपयोगी कलाओं को उत्तम करना और इस हेतु सीमित समय के लिए लेखकता तथा आविष्कारकों को अपनी कृतियाँ तथा आविष्कारों का एकमात्र अधिकार देना ।

(९) सर्वोच्च न्यायालय के अधीन न्याय न्यायालयों का गठन करना ।

(१०) समुद्री डाकूओं और लुटरो के विरुद्ध तथा अन्तरराष्ट्रीय कानून का उल्लंघन करने वाला को दण्ड देने के लिए कानून की व्यवस्था करना ।

(११) युद्ध की घोषणा करना ।

(१२) सेना की स्थापना तथा उसकी व्यवस्था करना ।

(१३) जल सेना की स्थापना तथा व्यवस्था करना ।

(१४) स्थलीय तथा जल सेना के नियमन के लिए नियम बनाना ।

(१५) संयुक्त राज्य अमरीका के कानूनों को लागू करने, विद्रोहों का दवान तथा आक्रमण का प्रतिकार करने के लिए 'मिलिटिया' का संगठन करना, उसके संगठन, शस्त्रीकरण तथा अनुशासन के लिए नियम बनाना ।

(१६) सघीय जिले का निर्माण करना और सांख्यिक हित व अन्य आवश्यक कार्यों हेतु भवनों का निर्माण करने के लिए भूमि प्राप्त करना—इस शक्ति व आधार पर कोलम्बिया जिले का निर्माण किया गया और उसे 'वाशिंगटन' का नाम देकर अमरीका की राजधानी बनाया गया है ।

(१७) उपरोक्त शक्तियों की क्रियाक्षमता हेतु सभी आवश्यक और उचित कानूनों का निर्माण करना अथवा सचिवान द्वारा संयुक्त राज्य अमरीका की सरकार अथवा उसके किसी विभाग या अधिकारी को दी हुई शक्तियों को लागू करने के लिए कार्य कानून बनाना ।

आठवीं उपधारा के अंतिम शब्दांश में कांग्रेस को उपरोक्त शक्तियाँ की क्रियाविविती हेतु 'आवश्यक और उचित' कानून का निर्माण करने की जो शक्ति प्रदान की गयी, उसकी व्याख्या करते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने निहित शक्तियाँ के सिद्धांत को जन्म दिया और आज केंद्रीय सरकार को सविधान में वर्णित उपरोक्त विषयों के अतिरिक्त कुछ अ्य विषयों में भी निहित शक्तियाँ प्राप्त हैं। ये विषय इस प्रकार हैं—वक व अ्य कारपोरेशन् स्थापित करना, सड़कें, स्कूल, स्वास्थ्य व बीमे आदि पर खर्च करना मन्कि व नौ प्रशिक्षणालाए खोलना, विद्युत् उत्पादन करना, कृषि का संचालन करना व उसे सहायता देना।

राज्यों की शक्तियाँ—संयुक्त राज्य अमरीका के सविधान में वेधन केंद्रीय सरकार की शक्तियों का उल्लेख किया गया है और शेष सभी शक्तियाँ, जो सविधान द्वारा राज्यों के लिए निषिद्ध नहीं हैं राज्यों को प्रदान की गयी हैं। अमरीकी सविधान के प्रसिद्ध लेखक मुनरो ने राज्यों की कुछ शक्तियाँ का उल्लेख किया है, जो इस प्रकार हैं—स्थानीय कर लगाना स्थानीय स्वशासन की स्थापना स्थापित करना, राज्य की सार्व पर ऋण लेना, शिक्षा का संचालन करना, अनुदान तथा दान देना, सड़कें जोर यातायात निगमों की स्थापना तथा नियंत्रण, दावानी तथा फौजदारी कानून का निर्माण, लोगों की सम्पत्ति तथा जीवन की सुरक्षा लोगों के स्वास्थ्य तथा नैतिक जीवन को उन्नत करना, मघीय सविधान के सशोधनों का अनुममयन करना, राज्यों के सविधान में सशोधन करना और चुनावों का संचालन करना।

अमरीकी सविधान द्वारा किये गये शक्ति विभाजन की एक विशेषता यह है कि एक ओर तो सविधान में उन विषयों का उल्लेख किया गया है, जिनमें सम्म व म क्रमशः केंद्रीय सरकार तथा इकाइयों की सरकारों द्वारा कार्य किया जायगा तथा दूसरी ओर केंद्रीय सरकार तथा राज्य सरकारों के लिए निषिद्ध शक्तियों का उल्लेख किया गया है।

केंद्रीय सरकार के लिए निषिद्ध शक्तियाँ—प्रथम अनुच्छेद की नवीं उपधारा में केंद्रीय सरकार के लिए निषिद्ध शक्तियों का उल्लेख किया गया है अर्थात् केंद्रीय सरकार इन विषयों में सम्म व म कार्य नहीं कर सकती। ये विषय इस प्रकार हैं—केंद्रीय सरकार वृत्तीय प्रत्यक्षीकरण के अधिकार पर रोक नहीं लगा सकती भाषण की स्वतंत्रता पर प्रतिबन्ध नहीं लगा सकती, नागरिकों का मताधिकार से वंचित नहीं कर सकती और सम्मानसूचक उपाधियों का वितरण नहीं कर सकती। केंद्रीय सरकार किसी राज्य में बाहर जाने वाली वस्तुओं पर कोई भी कर अथवा प्रगुन्क नहीं लगा सकती जोर राष्ट्रीय कोष में स कोई भी धन तब तक खर्च नहीं कर सकती, जब तक कि कानून द्वारा स्वीकृति न मिल जाय।

राज्य सरकारों के लिए निषिद्ध शक्तियाँ—प्रथम अनुच्छेद की दसवीं उपधारा में राज्य सरकारों के लिए निषिद्ध शक्तियों का उल्लेख किया गया है जो इस प्रकार हैं—राज्यों के द्वारा विदेशों के साथ संधि या समझौते नहीं किये जा सकते शक्ति के

समय वे सेना और युद्धपोत नहीं रख सकते और न वे तब तक युद्ध में ही प्रवेश कर सकते हैं, जब तक किसी राज्य द्वारा उन पर आक्रमण न किया जाय। कांग्रेस की सहमति के बिना राज्यों के द्वारा निर्यात तथा आयात कर नहीं लगाया जा सकता, राज्य अपने क्षेत्र में स्थित राष्ट्रीय सरकार की सम्पत्ति पर कोई कर नहीं लगा सकते, राज्य सरकारें नोट या मुद्रा नहीं चला सकती और अपने ऋण चुकाने के लिए सोने और चाँदी की मुद्राओं के अतिरिक्त अब किसी प्रकार की मुद्रा का प्रयोग नहीं कर सकती। इसके अतिरिक्त राज्य सरकारें दान प्रथा नहीं रख सकती और जाति अथवा रंग भेद के आधार पर अपन नागरिकों को मताधिकार से वंचित नहीं कर सकती।

सविधान के द्वारा केंद्रीय सरकार तथा राज्य सरकारों के लिए शक्तियाँ का जो निषेध किया गया है उससे यह स्पष्ट है कि सविधान के द्वारा सम्प्रभुता केन्द्रीय सरकार या राज्य सरकारों को सापन के बजाय लोक प्रभुता (Popular Sovereignty) के सिद्धान्त को अपनाया गया है। राज्य की अन्तिम सम्प्रभुता जनता में ही निहित है।

(३) सविधान की सर्वोच्चता—सभ शासन समझौते द्वारा स्थापित शासन होता है। यह समझौता सविधान में निहित होता है और सभ राज्य का यह सविधान सर्वोच्च होता है। केन्द्रीय सरकार इकाइयों की सरकारें तथा सरकारों के विभिन्न जग सविधान के प्रतिबल किसी प्रकार का कार्य नहीं कर सकते।

संयुक्त राज्य अमरीका में 'सविधान की सर्वोच्चता' के सिद्धान्त को अपनाया गया है। फिनाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा निर्मित प्रलेख, उसमें किय गये सन्तोषना सहित संयुक्त राज्य अमरीका का सर्वोच्च कानून है और राष्ट्रपति कांग्रेस, सर्वोच्च न्यायालय तथा सभ की इकाइयाँ सब इसके आधीन हैं और किसी भी द्वारा इसका उल्लंघन नहीं किया जा सकता है। अमरीकी सविधान में अनुच्छेद ६ में कहा गया है 'यह सविधान और इसके अनुसार बनाये गये सभी कानून तथा संयुक्त राज्य अमरीका के प्राधिकार के आधीन की गयी अथवा भविष्य में की जाने वाली सभी सघियाँ देश का सर्वोच्च कानून होगा और प्रत्येक राज्य के न्यायाधीश उससे बाध्य होंगे। किसी भी राज्य के सविधान अथवा कानून को कोई भी बात, जो इस सविधान के विरुद्ध होगी अवयव समझा जायगी।'

(४) न्यायपालिका की सर्वोच्चता—मभी सघात्मक राज्यों के अंतर्गत एक सर्वोच्च न्यायालय की व्यवस्था की जाती है, जिसका कार्य सविधान की व्याख्या एवं रक्षा करना होता है। यह सर्वोच्च न्यायालय केन्द्रीय सरकार प्रांतीय सरकार या सरकारों के किसी जग द्वारा सविधान के प्रतिबल किय गये कार्यों का अर्थात्क घोषित कर सकता है और यही न्यायिक सर्वोच्चता है। चार्ल्स वियड तो न्यायिक सर्वोच्चता को ही सघात्मक शासन प्रणाली की सर्वप्रमुख विशेषता मानते हैं।

अमरीका में 'न्यायिक सर्वोच्चता' के सिद्धांत को ही अपनाया गया है और सर्वोच्च न्यायालय सचिवान का उत्तरदायक बनने वाला कांग्रेस के कानून, राष्ट्रपति की आज्ञाओं अथवा राज्य सरकारों के कानून और कानूनों को अवैध घोषित कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय अपनी इस शक्ति के माध्यम में केन्द्रीय सरकार तथा राज्य सरकारों को अलग-अलग क्षत्रों तक सीमित रखता है और इनमें से किसी भी पक्ष के द्वारा सचिवान का उत्तरदायक नहीं किया जा सकता। मई १८०३ में मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने 'मैरिबोरी बनाम मैडीसन' नामक विवाद में न्यायिक सर्वोच्चता के सिद्धांत का प्रतिपादन करने हुए स्पष्ट कहा था कि 'सब प्रकार के कानूनों की सर्वोच्चता की जांच करने का एकमात्र अधिकार सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त है।'

(५) दोहरी नागरिकता—दोहरी नागरिकता को भी सामान्यतया सब राज्य का एक तत्त्व समझा जाता है, जिसका तात्पर्य है कि प्रत्येक व्यक्ति केन्द्रीय सरकार का तथा उस राज्य सरकार का नागरिक होगा, जिसमें वह रहता है।

संयुक्त राज्य अमरीका के सचिवान में दोहरी नागरिकता को अपनाया गया है। वहां प्रत्येक व्यक्ति को दो नागरिकताएँ प्राप्त होती हैं—प्रथम संयुक्त राज्य अमरीका की नागरिकता और द्वितीय उस राज्य की नागरिकता, जिसमें वह निवास करता है। उदाहरण के लिए, 'यूटाक' राज्य में रहने वाला नागरिक 'यूटाक' का नागरिक है और इसके साथ ही संयुक्त राज्य अमरीका का भी। सर्वोच्च न्यायालय ने 'ड्रेट स्कॉट' नामक विवाद में प्रत्येक नागरिक की दोहरी नागरिकता को स्वीकार किया है।

(६) सचीय व्यवस्थापिका के द्वितीय सदन में इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व—सब राज्य के उपरोक्त प्रमुख लक्षणों के अतिरिक्त अब कुछ गौण लक्षण भी माने जाते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका की मधीय व्यवस्था में इन गौण लक्षणों में एक यह है कि केन्द्रीय व्यवस्थापिका के द्वितीय सदन में प्रतिनिधित्व सचीय आधार पर प्रदान किया जाना चाहिए जनसंख्या के आधार पर नहीं। संयुक्त राज्य अमरीका में ऐसा ही किया गया है। कांग्रेस के प्रथम सदन (प्रतिनिधि सभा) में प्रतिनिधित्व जनसंख्या के आधार पर प्रदान किया गया है और इस सदन में बड़े राज्यों का अधिक प्रतिनिधित्व प्राप्त हुआ है और छोटे राज्यों को कम, लेकिन द्वितीय सदन (सेनेट) में छोटी-बड़ी सभी इकाइयों का समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है। इसमें प्रत्येक इकाई के द्वारा अपने दो प्रतिनिधि भेजे जाते हैं। सचिवान में यह भी व्यवस्था की गयी है कि सम्बन्धित राज्य की अनुमति के बिना किसी राज्य को उसे सेनेट में प्राप्त प्रतिनिधित्व वापस नहीं किया जा सकता है।

(७) राज्यों की प्रादेशिक अलपटता अनुल्लघनीय—सब राज्य का एक सिद्धांत यह माना जाता है कि सब की इकाइयों के क्षेत्र में परिवर्तन का अधिकार नहीं होना चाहिए। संयुक्त राज्य अमरीका के सचिवान में ऐसा ही किया गया है। सचिवान के अनुच्छेद ४ की उपधारा ३ में स्पष्ट रूप में कहा गया है कि 'राज्यों की

राज्यों को सघ में प्रवेश दे सकेगी, परंतु कोई नया राज्य दूसरे राज्य के क्षेत्राधिकार में स्थापित नहीं किया जायगा और न ही दो या अधिक राज्या या उनके भागों को मिलाकर उन राज्यों के विधानमण्डल तथा कांग्रेस की महमति के बिना किसी नवीन राज्य का निर्माण किया जा सकता है। इसका तात्पर्य यह है कि राज्या की सीमाओं में उनकी महमति से ही परिवर्तन किया जा सकता है।

इन सबके अतिरिक्त अमरीकी सघ की इकाइया को सविधान सशोधन सम्बन्धी काय के विषय में पूरी पूरी शक्ति प्राप्त है। सविधान में सशोधन की प्रक्रिया के दो चरण हैं सशोधन की प्रस्तावना और सशोधन की पुष्टि। सशोधन की पुष्टि का काय तो इकाइयों के द्वारा किया ही जाता है, इकाइयों को सशोधन प्रस्तावित करने के सम्बन्ध में भी शक्ति प्राप्त है।

अमरीका में सघीय सविधान से अलग राज्या के अपने अलग अलग सविधान हैं। राज्यों के सविधान पर शत केवल यह है कि वह सविधान सघीय सविधान के विरुद्ध नहीं होना चाहिए और उसमें गणतन्त्रीय शासन प्रणाली के अतिरिक्त अथ किसी प्रकार की शासन प्रणाली नहीं अपनाई जानी चाहिए। अमरीका में राज्यों के गवर्नरों की नियुक्ति भारत के समान राष्ट्रपति द्वारा नहीं की जाती है, वरन् के सम्बन्धित राज्य के नागरिकों द्वारा चुने जाते हैं। राज्य के इन गवर्नरों को राष्ट्रपति पदच्युत भी नहीं कर सकते, सम्बन्धित राज्य का विधानमण्डल ही उन्हें महाभियोग के आधार पर पदच्युत कर सकता है।

उपरोक्त विवेचना के आधार पर कहा जा सकता है कि अमरीकी सविधान के द्वारा न केवल एक सघ राज्य वरन् हीमर के शब्दा में एक 'आदर्श सघ' की स्थापना की गयी है। स्ट्रांग के द्वारा भी समुक्त राज्य अमरीका के सविधान को विश्व का सर्वोच्चतम पूण सघात्मक विधान कहा गया है।¹

निहित शक्तियों का सिद्धान्त (Doctrine of Implied Powers)

अमरीकी सविधान सशक्तिता का एक उदाहरण है और सविधान के अंतर्गत सघीय शक्तियों की जो सूची है, वह बहुत अधिक शक्तिशाली और सामान्य है। उसमें ऐसी शक्तियों का उल्लेख भी नहीं किया गया है, जिनका प्रयोग किये बिना न तो सघ अपने उत्तरदायित्व पूरे कर सकता है और न ही सघीय व्यवस्था को बनाये रख सकता है। ऐसी स्थिति में सघीय शासन द्वारा इस धारणा को अपनाया गया है कि सविधान द्वारा सौंपी गयी शक्तियों और उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए जिन विही शक्तियों का प्रयोग किया जाना आवश्यक हो, सघीय शासन द्वारा उन शक्तियों का प्रयोग किया जा सकता है। सघीय शासन द्वारा उन शक्तियों को इस आधार पर अपने हाथ में लिया जा सकता है कि वे शक्तियाँ सविधान में दी गयी

¹ 'The constitution of the United States is the most completely federal constitution in the world'

मूल शक्तियों की क्रिया-विधि हेतु आवश्यक है और इस दृष्टि से सविधान में निहित हैं। इसी आधार पर निहित शक्तियाँ के सिद्धांत का उदय हुआ।

सिद्धान्त का सर्वधानिक आधार

निहित शक्तियों के सिद्धांत का उदय किसी बानून के अन्तर्गत नहीं, बरन एक ऐसी परम्परा के रूप में हुआ है, जिसे बाद में सर्वोच्च न्यायालय के निणय के अनुसार मायता प्रदान की गयी और जो अब अमरीका की सर्वधानिक व्यवस्था का एक प्रमुख आधार बन गया है। सिद्धांत के इस परम्पराजनित उदय के कारण सविधान की सङ्कुचित रूप में व्याख्या करने वाले पक्ष के द्वारा निरन्तर यह बात कही जाती रही है कि निहित शक्तियाँ के सिद्धांत का कोई सर्वधानिक आधार नहीं है। लेकिन वास्तव में ऐसी धारणा का अपना उचित नहीं है। इस सिद्धांत का परम्पराजनित उदय होते हुए भी इसका सर्वधानिक आधार है और यह आधार अनुच्छेद १ की उपधारा ८ में देखा जा सकता है जिसमें कहा गया है कि, 'उपरोक्त शक्तियों की क्रिया-विधि हेतु सभी आवश्यक और उचित बानूनों का निर्माण करने की शक्ति कांग्रेस को प्राप्त होगी।' निहित शक्तियों के सिद्धांत का उदय इसी आधार पर हुआ है। जानसन ने इसी नव्य की ओर संकेत करते हुए कहा है कि, 'निहित शक्तियाँ वे शक्तियाँ हैं जो सविधान के ढाँचे के परिणामस्वरूप विकसित हुई हैं।'

सिद्धांत का उदय और इतिहास

अमरीका की सविधान निर्मात्री सभा फिलाडेल्फिया सम्मेलन में दो पक्षों के प्रथम सघवादी (Federalists) और द्वितीय सघवाद के विरोधी (Anti federalists)। सघवादी सविधान की उदार व्याख्या करते हुए केन्द्रीय सरकार को अधिक शक्तियाँ सौंपने के पक्ष में थे सघवाद के विरोधी सविधान का अक्षरशः पालन करते हुए केन्द्रीय सरकार का कार्यक्षेत्र सीमित रखने के पक्ष में थे। प्रथम पक्ष का प्रतिनिधित्व हेमिल्टन और मेडीसन द्वारा किया जा रहा था और द्वितीय पक्ष का प्रतिनिधित्व जेफरसन द्वारा। सविधान को कार्यरूप में अपनाने के बाद जाज वाशिंगटन के नतुत्व में जिस पहली सरकार का गठन हुआ, उसमें भी इन दोनों पक्षों का यही पारस्परिक विरोध देखा गया। १८६० में ही हेमिल्टन ने 'संयुक्त राज्य के एक बक' की म्यापण का प्रस्ताव किया। जेफरसन ने इसका विरोध करते हुए कहा कि ऐसा करना सविधान के प्रतिबन्ध होगा, क्योंकि सविधान ने राष्ट्रीय सरकार को ऐसी कोई शक्ति प्रदान नहीं की है। जेफरसन के आरोप का उत्तर देते हुए हेमिल्टन ने कहा था कि यद्यपि एक केन्द्रीय बैंक स्थापित करने का अधिकार सविधान ने राष्ट्रीय सरकार को स्पष्ट रूप में नहीं दिया है लेकिन सविधान ने राष्ट्रीय सरकार को विदेश के साथ व परस्पर राज्यों के व्यापार का प्रबंध करने की शक्ति दी है और सविधान में यह भी कहा गया है कि मध्य सरकार को उन समस्त बानूनों के निर्माण का अधिकार होगा, जो अनुच्छेद १ की उपधारा ८ में दिये गये कार्यों को करने के लिए आवश्यक तथा उचित हों। राष्ट्रीय सरकार द्वारा व्यापार का प्रबंध करने की

शक्ति का प्रयोग किया जा सके, इसके लिए केन्द्रीय बंक की स्थापना नितांत आवश्यक है। अतः मे हेमिल्टन का विचार माय हुआ और एक केन्द्रीय बंक की स्थापना हुई।

बंक की स्थापना की शक्ति से सम्प्रवित निणय विषय विशेष से सम्बंधित निणय था और इसने किसी नीति या सिद्धान्त को जन्म नहीं दिया। अतः अब भी इस बात पर विवाद किया जाता रहा कि निहित शक्ति की बात सिद्धान्त रूप में माय है अथवा नहीं। अतः मे १८१६ में मक्कलोच बनाम मैरीलेण्ड^१ के विवाद में मुख्य-यायाधीश माशल के द्वारा जो निणय दिया गया, उससे निहित शक्तियों के सिद्धान्त को मायता प्राप्त हुई। उन्होंने अपन इस ऐतिहासिक निणय में कहा कि "सरकार की शक्तियाँ सीमित हैं और उनका अतिक्रमण नहीं किया जा सकता। पर हमारा विचार है कि सविधान के स्वस्थ ढाँचे में राष्ट्रीय व्यवस्थापिका को उन साधनों के विषय में विवेक से काम लेने की अनुमति अवश्य होनी चाहिए जिनके द्वारा उन शक्तियों को क्रियान्वित किया जाना है जो सविधान ने राष्ट्रीय व्यवस्थापिका को प्रदान की हैं, जिससे यह सस्था अपने लिए निर्धारित महान कतव्यों को ऐसे ढंग से पूरा कर सके, जो जनसाधारण के लिए सबसे अधिक लाभकारी हो।" उन्होंने आगे कहा कि "यदि उद्देश्य उचित है और वह सविधान की सीमाओंके अनुकूल है, तो वे सभी साधन जो कि उपयुक्त हैं, जो कि स्पष्ट रूप से उद्देश्य के अनुकूल हैं, जिनका कि सविधान ने निषेध नहीं किया है तथा जो सविधान के शब्द और भाव के अनुकूल हैं, सवधानिक हैं।"^१

इस प्रकार निहित शक्तियाँ का तात्पर्य उन शक्तियों से है जो सविधान द्वारा प्रदत्त मूल शक्तियाँ को पूरा किया जाने के लिए आवश्यक हैं। इस दृष्टि से निहित शक्तियाँ मौलिक शक्तियाँ का ही जग हैं और मौलिक शक्तियाँ यदि साध्य हैं तो निहित शक्तियाँ को उह पूरा करने का साधन माना जा सकता है। किसी भी शक्ति को निहित शक्ति तभी माना जा सकता है, जबकि उसका प्रयोग मूल शक्ति को कार्यरूप में परिणित करने के लिए आवश्यक है। कोई वाय निहित शक्तियों के अतमत जाता है अथवा नहीं, इसका निणय कांग्रेस अथवा राष्ट्रपति द्वारा नहीं, बरन याय-

¹ The powers of the Government are limited and its powers are not to be transcended. But we think the sound construction of constitution must allow to the national legislature that discretion with respect to the means by which the powers it confers are to be carried into execution which will enable that body to perform high duties assigned to it in a manner most beneficial to the people.

He added: Let the end be legitimate, let it be within the scope of the constitution and all means which are appropriate which are plainly adopted to that end which are not prohibited but consist with the letter and spirit of constitution are constitutional.

—Chief Justice Marshal in *McCulloch v. Maryland*

पालिका के द्वारा किया जायगा। इस सम्बन्ध में यह भी उल्लेखनीय है कि निहित शक्तियों का यह सिद्धांत राष्ट्रीय सरकार के सम्बन्ध में ही है, राज्य सरकार के सम्बन्ध में नहीं। सर्वोच्च न्यायालय ने अपने एक नियम में प्रतिपादित किया है कि "यह शक्ति राज्यों के साथ बाँटी हुई नहीं है, वरन् यह केवल राष्ट्रीय सरकार में निहित है।"¹

निहित शक्तियाँ के सिद्धांत को स्पष्ट रूप से समझने के लिए निहित शक्तियों के कुछ उदाहरण का अध्ययन किया जा सकता है, जो इस प्रकार हैं

(१) संविधान ने कांग्रेस को विदेशों के साथ व परम्परा राज्यों के व्यापार और संचार के साधनों पर नियंत्रण आवश्यक होता है। अतः कांग्रेस ने रेल व सड़क विनियम बनाए व रेडियो के सम्बन्ध में शक्ति प्राप्त कर ली है।

(२) संविधान ने कांग्रेस को सेना तथा जल सेना की स्थापना की शक्ति प्रदान की है, इसके अंतर्गत सैनिक तथा जल सेना अकादमियों की स्थापना की शक्ति निहित मा ली गयी है।

(३) संविधान के अनुसार सामान्य कल्याण की साधना का दायित्व कांग्रेस का है और कांग्रेस ने अपनी इस शक्ति के अंतर्गत रोजगार, वृद्धावस्था पेंशन की व्यवस्था और अन्य अनेक कार्य अपने हाथ में ले लिये हैं।

(४) संविधान के अनुसार कांग्रेस को समुक्त राज्य अमरीका की सात मधीय ऋण लेने का अधिकार प्राप्त है कांग्रेस ने अपने इस अधिकार के अंतर्गत मधीय ऋण लेने का अधिकार प्राप्त है कांग्रेस ने अपने इस अधिकार के अंतर्गत मधीय ऋण लेने का अधिकार प्राप्त है कांग्रेस ने अपने इस अधिकार के अंतर्गत मधीय ऋण लेने का अधिकार प्राप्त है

(५) निहित शक्तियों के सिद्धांत का समझने अधिक प्रयोग अंतरराष्ट्रीय सम्बन्धों के क्षेत्र में हुआ। संविधान के द्वारा कांग्रेस को युद्ध की घोषणा की शक्ति प्रदान की गयी है और कांग्रेस ने इसके आधार पर संधियों, समझौतों व कूटनीतिक नियुक्तियों आदि से सम्बंधित समस्त शक्तियाँ प्राप्त कर ली हैं।

निहित शक्तियों के प्रतिबंध—निहित शक्तियों के सिद्धांत ने केन्द्रीय सरकार की शक्ति में पर्याप्त वृद्धि की है, लेकिन यह नहीं समझा जाना चाहिए कि कांग्रेस या केन्द्रीय सरकार इस सिद्धांत के आधार पर केन्द्रीय सरकार केवल उही शक्तियाँ प्रयोग कर सकती है जो संविधान द्वारा केन्द्रीय सरकार को प्रदत्त शक्तियाँ से सम्बद्ध और उन पर आधारित है। इसके अतिरिक्त अन्य किन्हीं शक्तियों का प्रयोग उनसे नहीं किया जा सकता।

केन्द्रीय शासन द्वारा इस सिद्धांत के दुरुपयोग किए जाने के विरुद्ध एक प्रभावशाली प्रतिबंध न्यायपालिका की शक्ति का है। कोई शक्ति निहित शक्ति है

¹ "This power is not shared by the states it is vested in the national government exclusively —S C in United States v Pink

अथवा नहीं, इसका अन्तिम निणय कांग्रेस या राष्ट्रपति के द्वारा नहीं, वरन सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा किया जाता है। जब कभी केन्द्रीय सरकार ने मनमानी शक्तियों की माग की, तो सर्वोच्च न्यायालय न उसे अस्वीकार कर दिया। उदाहरणार्थ, केन्द्रीय सरकार ने व्यापार का प्रवर्ध करने की शक्ति के नाम पर वीमा सम्बन्धी शक्ति को अपने हाथ में लेना चाहा, लेकिन सर्वोच्च न्यायालय ने इसे अस्वीकार कर दिया। इसी प्रकार राष्ट्रपति थियोडोर रूजवेल्ट के द्वारा जब इस मत का प्रतिपादन किया गया कि समस्त राष्ट्र से सम्बद्ध सभी विषय सघीय शासन के अन्तर्गत हैं, चाहे सविधान के द्वारा उक्त सघीय नियन्त्रण में न दिया गया हो, तो सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा केसास बनाम कोलोराडो (Kansas vs Colorado) के विवाद में इसे अस्वीकार कर दिया गया। सर्वोच्च न्यायालय न घोषित किया कि सविधान निर्माताओं की यह इच्छा कदापि नहीं थी। इस सम्बन्ध में मुनरो ने कहा है "अपनी निहित शक्तियों को निर्णायक कांग्रेस नहीं है। सर्वोच्च न्यायालय ऐसे विषयों का अन्तिम निर्णायक है और अनेक अवसरों पर निहित शक्ति सम्बन्धी कांग्रेस के दावे को उसने अस्वीकार भी कर दिया है।"¹

वस्तुस्थिति यह है कि जिस प्रकार राजनीतिज्ञों में हेमिल्टन और जैफरसन के द्वारा दो परस्पर नितान्त विरोधी दृष्टिकोणों का प्रतिपादन किया गया, उसी प्रकार न्यायाधीशों में भी विचार और दृष्टिकोण का भेद रहा है। माशल जैसे मुख्य न्यायाधीश के द्वारा जहाँ सविधान की व्यापक रूप से व्याख्या की गयी, वहाँ टोनी जैसे न्यायाधीश न सविधान की अक्षरशः व्याख्या करने के जैफरसन के दृष्टिकोण को अपनाया और निहित शक्ति सम्बन्धी कांग्रेस के दावों को अस्वीकार कर दिया। यह तथ्य है कि न्यायपालिका निहित शक्तियों के सिद्धांत पर एक प्रभावशाली प्रतिबन्ध है और कांग्रेस या राष्ट्रपति इस सिद्धांत के आधार पर मनमानी नहीं कर सकते हैं।

सिद्धांत का प्रभाव—निहित शक्तियों के सिद्धांत ने अमरीकी सवधानिक व्यवस्था को महत्त्वपूर्ण रूप में प्रभावित किया है और इससे अमरीकी सविधान और शासन व्यवस्था को महत्त्वपूर्ण दिशाएँ प्राप्त हुई हैं। सबप्रथम, इसने अमरीकी सविधान को बदलती हुई परिस्थितियों के अनुरूप विकसित होने में सहायता प्रदान की है। आज से लगभग १८५ वर्ष पूर्व निर्मित सविधान में अब तक केवल २५ संशोधन हुए हैं और इतन कम संशोधनों से, छोटे बन्धियों के समय में निर्मित सविधान, आज के रॉकेट के युग में भी भलीभाँति काय कर रहा है इसका बहुत कुछ श्रेय निहित शक्तियों के सिद्धांत को जाता है।

द्वितीय, इस सिद्धांत ने केन्द्रीय सरकार को उन उत्तरदायित्वों को पूरा

¹ The Congress is not the judge of its own implied powers. The Supreme Court is the final arbiter in such matters and on several occasions it has denied congressional claims to implied authority

करने की क्षमता प्रदान की है, जो सविधान ने उस सीपे थे। केन्द्रीय सरकार ने इस सिद्धांत के आधार पर उन शक्तियों को प्राप्त कर लिया, जो उसके मूल कृतव्यों को पूरा करने के लिए आवश्यक थी। इस सिद्धांत के अभाव में अमरीकी सघीय व्यवस्था के संचालन में निश्चित रूप से बाधा पहुंचती।

तृतीय, इस सिद्धांत ने सघीय केन्द्रीयकरण को जन्म दिया है। सविधान निर्माता इकाइयों की सत्ता के प्रति अधिक जागरूक थे और इसी कारण उनके द्वारा अवशेष शक्तियाँ इकाइयों को प्रदान की गयी थी, लेकिन आज केन्द्र इकाइयों की तुलना में अधिक शक्तिशाली हो गया है और जिन कारणों से ऐसा हुआ है, उनमें निहित शक्तियों का सिद्धांत एक प्रमुख तत्त्व है।

चतुर्थ इस सिद्धांत ने मायपालिका की स्थिति को और अधिक महत्त्वपूर्ण बना दिया है, क्योंकि कोई वायु निहित शक्तियों के अंतर्गत आता है अथवा नहीं, इसका अंतिम निणय सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा ही किया जाता है।

निहित शक्तियों के सिद्धांत ने अमरीकी सविधान के विकास में निश्चित रूप से उपयोगी भूमिका अदा की है। इसकी उपयोगिता का प्रमाण यह है कि इस मायता के सबसे प्रबल विरोधी जफरसन १८०१ में जब राष्ट्रपति निर्वाचित हुए, तो उन्होंने १८०१ से १८०६ के अपने राष्ट्रपति काल में कुछ ऐसे कार्य किये, जो निहित शक्तियों पर आधारित कहे जा सकते हैं। १८०३ में लुईसियाना को अपने आधीन करने और १८०७ में विदेशी व्यापार पर प्रतिबंध लगाने के जो कार्य उन्होंने किये, वे निहित शक्तियों की मायता के ही अनुरूप थे।

सघीय केन्द्रीयकरण (Federal Centralisation)

अमरीकी सघ का निर्माण करते समय अमरीकी सघ की १३ इकाइयों को अपने अपने राज्यों की सत्ता के प्रति बहुत अधिक मोह था। इस कारण उनके द्वारा एक ऐसे सघ का निर्माण किया गया, जिसमें केन्द्रीय सरकार को सीमित शक्तियाँ प्रदान की गयी थी और इस बात का पूरा ध्यान रखा गया कि केन्द्र अधिक शक्तिशाली होकर राज्यों पर अपना पूर्ण नियंत्रण स्थापित न कर ले। लेकिन अनेक बार सविधानों का विकास सविधान निर्माताओं द्वारा सोची गयी दिशा में ही नहीं होता। अमरीकी सविधान के अंतर्गत भी सघीय व्यवस्था के सम्बन्ध में ऐसा ही हुआ है। सविधान को कायरूप प्रदान करने के थोड़े समय बाद से ही संयुक्त राज्य अमरीका की आंतरिक स्थिति और विदेशों के साथ उसके सम्बन्धों की स्थिति में इस प्रकार परिवर्तन हुआ कि केन्द्र की स्थिति अधिकाधिक प्रभावशाली होती गयी और इकाइयों का महत्त्व कम होता गया। अमरीकी सविधान और राज्य में क्रियाशील इसी प्रवृत्ति को सघीय केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति कहा जा सकता है।

सघीय केन्द्रीयकरण के उत्तरदायी तत्त्व

स्वाभाविक रूप से यह प्रश्न उपस्थित होता है कि सघीय केन्द्रीयकरण की इस प्रवृत्ति के कारण क्या हैं? सघीय केन्द्रीयकरण के लिए उत्तरदायी तत्त्वों की विवेचना निम्न रूपों में की जा सकती है

(१) भौतिक, आर्थिक व सामाजिक परिवर्तन—सघीय केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति का सम्भवतया सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण कारण भौतिक, आर्थिक और सामाजिक परिवर्तन कहा जा सकता है। सविधान लागू किये जाने के समय से लेकर आज तक के १८५ वर्षों में अमरीकी राष्ट्र की स्थिति में महत्त्वपूर्ण परिवर्तन हुए हैं और इन परिवर्तनों ने वैद्व-राज्य सम्बन्धों को स्वाभाविक रूप से प्रभावित किया है। १७८६ में अमरीका, जो कि एक छोटा, अन्तरराष्ट्रीय राजनीति के प्रति उदासीन और सीधी-सादी तृपि प्रधान अर्थव्यवस्था वाला राज्य था उसने विकसित होकर अत्यन्त औद्योगीकृत और सम्भवतया विश्व का सबसे अधिक शक्तिशाली राष्ट्र बन चुका है। अमरीकी क्षेत्र के विस्तार, जनसंख्या की वृद्धि, आर्थिक और सामाजिक संगठन की बढ़ती हुई जटिलता आदि तत्त्वों ने राष्ट्रीय सरकार के वर्तमान सन्तुलन स्थापित कर दिया है। इन परिवर्तनों के परिणामस्वरूप किये जाने के समय जो तत्त्व स्थानीय प्रवृत्ति के थे, वे अपने प्रादेशिक दृष्टि से राष्ट्रीय प्रवृत्ति के बन गये हैं। यातायात, मंचार व संचार के व्यापक विकास, महान यांत्रिक प्रगति और अन्तरराष्ट्रीय निर्यात के ऐसी समस्याओं को जन्म दिया, जिन्हें नियमित और नियंत्रित करने के लिए द्वारा प्रयत्न किया गया, लेकिन वे असफल रहे। नागरिकों के द्वारा प्रदान की जाने वाली मांग की जान लगी, जिन्हें प्रदान करने में राज्य के द्वारा शक्ति प्रदान की इच्छुक। क्रम-क्रम से राष्ट्रीय सरकार के द्वारा उन मामलों में हस्तक्षेप किया गया, जिन्हें राज्य नहीं कर सकते थे और नहीं कर पाते थे और सघीय केन्द्रीयकरण होता गया।

पुनर्निर्माण मे राष्ट्रपति और कांग्रेस के कार्यों ने बढी हुई शक्तियों की परम्परा स्थापित की और बाद मे इन शक्तियों को कभी नहीं छोडा गया।¹

(३) निहित शक्तियों का सिद्धांत और अद्य 'यायिक नियम—सघीय के द्रीयकरण की प्रवृत्ति को जन्म देने वाला एक सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण तत्त्व सर्वोच्च 'यायालय के नियम रहा है। केन्द्रीय सरकार द्वारा अपनी अधिकांश अतिरिक्त शक्ति सर्वैधानिक सशोधनों के माध्यम से नहीं, वरन् सर्वोच्च 'यायालय द्वारा की गयी सर्वैधानिक व्याख्या से प्राप्त की गयी है और केन्द्रीय सरकार की शक्ति बढाने वाला एक महत्त्वपूर्ण तत्त्व उनके द्वारा की गयी निहित शक्तियों के सिद्धांत की खोज रहा है। केन्द्रीय सरकार को 'निहित शक्तियों के सिद्धांत' के नाम पर अपनी शक्तियां बढाने का अवसर मिला और इसने शक्ति सन्तुलन निश्चित रूप से केन्द्र के पक्ष मे कर दिया। निहित शक्तियां के सिद्धांत के अतिरिक्त भी सामान्यतया सर्वोच्च 'यायालय का दृष्टिकोण सविधान की उदार व्याख्या करत हुए केन्द्रीय शासन के पक्ष का समर्थन करत का ही रहा है।

(४) सहायता अनुदान (Grants in aid)—वर्तमान समय मे अमरीकी सघ के राज्यों की स्वायत्तता पर यदि प्रत्यक्ष रूप से किसी तत्त्व के द्वारा जाघात किया गया है, तो वे केन्द्र द्वारा राज्यों को दिये जाने वाले सशत सहायता अनुदान ही है। १९वीं सदी के अन्त तक अमरीकी सघ की इकाइयां वित्तीय दृष्टि से लगभग आत्मनिर्भर थीं और केन्द्र के द्वारा राज्यों को जो थोडी बहुत सहायता दी जाती थी, वह बिना किसी शत के होनी थी। लेकिन वर्तमान समय मे केन्द्र द्वारा राज्यों को दिये जाने वाले सहायता अनुदानों की मात्रा बहुत बढ गयी है। १९०१ मे केन्द्र द्वारा राज्यों को ३ मिलियन डालर की सहायता दी गयी थी लेकिन १९५२ मे ३ हजार मिलियन डालर की आर्थिक सहायता प्रदान की गयी और इस प्रकार ५१ वर्षों मे यह सहायता एक हजार गुना हो गयी है। इसके अतिरिक्त वर्तमान समय मे यह सहायता शर्तों के साथ दी जाती है। उदाहरणार्थ यह शत लगाई जाती है कि धनराशि उमी काय मे व्यय की जाय, जिसके लिए ली गयी है। केन्द्र द्वारा राज्यों के सम्बन्धित कार्यों का निरीक्षण और हिसाब की जाच की जा सकती है और केन्द्र को यह भी अधिकार रहता है कि यदि राज्य केन्द्र के आदेशों के अनुसार न चले, तो वह वित्तीय सहायता पर रोक लगा दे। 'नियंत्रण डालर का अनुगमन करता है' (Control follows the dollar) यह बात इन सम्बन्ध मे पूणतया लागू होती है और राज्यों की केन्द्र पर वित्तीय निर्भरता बढने के साथ साथ उन पर सघीय नियंत्रण भी बढता ही जा रहा है। लियोनाड न तो इस सम्बन्ध मे यहा तक कहा है कि "जहाँ धन होता है यहा

1 'The broad acts of the President and Congress in carrying on the war and in the reconstruction that followed left a heritage of expanded federal powers never subsequently to be surrendered
—Griffith Ernest S., *The American System of Government* p 22

शक्ति होती है और जहा अधिक परिमाण मे धन होता है, वहा शक्ति भी अधिक होनी चाहिए। वित्तीय निर्भरता इस प्रकार की भी हो सकती है कि शक्ति का सवैधानिक विभाजन समाप्त हो जाय।¹

(५) अंतरराष्ट्रीय स्थिति—प्रथम महायुद्ध के पूव तक अमरीका यूरोपियन राजनीति के प्रति लगभग पूण उदासीन था, लेकिन महायुद्ध के समय मे ही स्थिति परिवर्तित होन लगी और द्वितीय महायुद्ध ने अंतरराष्ट्रीय राजनीति म अमरीका को प्रथम श्रेणी के राष्ट्र के रूप म प्रतिष्ठित किया। महायुद्ध के बाद शीतयुद्ध की जिस राजनीति का उदय हुआ, उसमे समुक्त राज्य और सावियत रून, एक दूसरे का विरोध करन के लिए तत्पर थे और सैनिक तत्परता की इस स्थिति मे केन्द्रीय सत्ता का शक्तिशाली होना अवश्यभावी था। लियोनार्ड ने कहा था कि 'रूसी भातू ही स्पष्ट रूप से वह राक्षस हे जो हमे के द्र की ओर बढ़ा रहा है।' १९६४-७० तक अमरीका द्वारा विद्यतनाम युद्ध म भाग लिये जान के कारण सघीय केन्द्रीयकरण देखा गया और वतमान समय म राष्ट्रपति निक्सन ने साम्यवादी चीन आदि के प्रति विदेश नीति मे जो विस्मयकारी परिवर्तन किये, उनका भी प्रभाव सघीय केन्द्रीयकरण की वृद्धि म ही देखा गया है।

(६) केन्द्र के प्रति जनता का परिवर्तित दृष्टिकोण—अमरीकी सविधान का निर्माण होने के समय अमरीकी जनता म राज्या की सत्ता के प्रति बहुत अधिक सम्मान था, लेकिन सविधान को कार्यरूप प्रदान करने के बाद जब जय अमरीकी राष्ट्र के जीवन मे सकट के अवसर आये, उस समय केन्द्र के द्वारा ही इन सकटो का सफलता पूवक सामना किया गया। १९३० के आर्थिक सकट के समय बेरोजगारी आदि की समस्याओ को राज्या के द्वारा हल नही किया जा सका। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने 'नव निर्माण आर्थिक नीति' (New Deal Economic Policy) अपनाकर ही इह हल किया। इसी प्रकार प्रथम महायुद्ध मे राष्ट्रपति विल्सन और द्वितीय महायुद्ध मे फ्रैंक्लिन डी० रूजवेल्ट ने अमरीकी राष्ट्र का सफलतापूवक नतृत्व किया। इन बातो के परिणामस्वरूप वतमान समय मे अमरीकी नागरिक राज्या की अपक्षा केन्द्र के प्रति ही श्रद्धा और सम्मान रखते हैं और प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था मे जनता की इस प्रवृत्ति न केन्द्र को और सबलता प्रदान की है।

इस प्रकार समुक्त राज्य अमरीका के सघ मे केन्द्रीय सरकार की शक्तिया म निरन्तर वृद्धि होती रही है और श्रोगन न तो इस सम्बन्ध मे कहा है कि 'समुक्त

¹ Where there is money there is power, and where there is money on this scale there is substantial power. There can be a type of fiscal dependence which can erase the constitutional division of power. —D Leonard *The States and the Nation* p 18

² The most obvious giant pushing us towards the centre is the Russian bear. —D Leonard *Ibid* p 24

राज्य अमरीका का सवधानिक इतिहास राज्यों की महत्त्वपूर्ण शक्तियों के केन्द्रीय सरकार को हस्तांतरण की लम्बी प्रक्रिया है।¹

सघात्मक व्यवस्था का मूल्यांकन

सयुक्त राज्य अमरीका में सघीय केन्द्रीयकरण की इस प्रवृत्ति को देखकर अनेक पक्षा द्वारा यह विचार व्यक्त किया गया है कि अमरीका में सघात्मक व्यवस्था सफट म पड गई है। सघीय केन्द्रीयकरण की इस प्रवृत्ति को देखते हुए लियोनार्ड ने भविष्य के सम्बन्ध में कहा है कि "आगामी चौथाई शताब्दी में राज्य खाली खोलते बने जायेंगे जो मुख्यतया सघीय विभागों के ग्रामीण जिलों के रूप में कार्य करेंगे तथा जो अपने भरण पोषण के लिए सघीय कोष पर निर्भर करेंगे।"² रोसे ड्रमण्ड का तो विचार है कि सघीय व्यवस्था समाप्त ही हो चुकी है। उनके ही शब्दों में "वास्तविक रूप में हमारी सघीय व्यवस्था अत्र अस्तित्व में नहीं है और उसे पुन अस्तित्व में लाने की अब कोई सम्भावना भी नहीं है।"³

लेकिन लियोनार्ड या रोसे ड्रमण्ड जस लेखकों द्वारा किया गया अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था का यह मूल्यांकन सही नहीं है। राज्य अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था का महत्त्वपूर्ण तत्व हैं और वे इस रूप में बने रहेंगे। वस्तुस्थिति यह है कि अमरीका जैसे विशाल और आर्थिक तथा भौतिक विविधताओं से परिपूर्ण देश में एकात्मक व्यवस्था कभी भी कार्य कर ही नहीं सकती। अमरीकी सघ के राज्य सघात्मक व्यवस्था की स्वायत्त प्रशासनिक इकाइया बनी रहेगी, यह इस मनोवैज्ञानिक आधार पर भी कहा जा सकता है कि यद्यपि अमरीकी नागरिकों में केन्द्र के प्रति सम्मान बढ़ा है, किंतु अपने अपने राज्यों के प्रति सम्मान और लगाव की भावना अब भी उनमें बनी हुई है। सघीय केन्द्रीयकरण हुआ है, लेकिन इसके साथ ही यह भी तथ्य है कि स्थानीय, राज्यिक और राष्ट्रीय सभी स्तरों पर शासन की शक्तियों में वृद्धि हुई है और राज्य सरकारों में भी अपने लिये कुछ नवीन कार्यक्षेत्र खूब लिये हैं। राज्य सरकारों के भी कार्यक्षेत्र में वृद्धि हुई है, इसका प्रमाण यह है

1 American constitutional history has been one long process of transferring the more important functions of government from the states to the Union

—D W Brogan *The American Political System* p 12

2 In another quarter century the states may be left hollow shells operating primarily as field districts of federal departments and dependent upon the federal treasury for the support

—White Leonard, D *The States and the Nation*, p 3

3 In point of fact our federal system no longer exists and has no more chance of being brought back into existence than an apple pie can be put back on the apple tree —R Drummond *Are We Maintaining our Federal System in State Governments* Vol XXII, No 1

कि १९१५ में सभी राज्यों के द्वारा किया जाने वाला कुल व्यय ५०० मिलियन डालर था, जो १९६० में बढ़कर १५ हजार मिलियन डालर हो गया, अर्थात् ३० गुना बढ़ गया है। चुनाव व्यवस्था और पुलिस प्रशासन पर राज्या की ही नियंत्रण प्राप्त है, दीवानी और फौजदारी कानूनों पर उनका ही नियंत्रण है और शिक्षा भी वे ही प्रदान करती हैं। स्थानीय स्वशासन का मंचालन उन्हीं के द्वारा किया जाता है और मुसगठित राजनीतिक दला की जड़ राज्यों में ही है। वस्तुतः जैसा कि मुनरो ने कहा है—“राज्य अब भी वे धुरी हैं जिनके आसपास अमरीका का सम्पूर्ण राजनीतिक चक्र घूमता है।”¹ सघीय केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति सघात्मक व्यवस्था के लिए भय का कारण नहीं है यह इन आधार पर भी कहा जा सकता है कि वर्तमान समय में न बवल अमरीकी मघ वरन विश्व में सभी सघ राज्या में यह प्रवृत्ति देखी जा सकती है।

सघात्मक व्यवस्था में केंद्र और राज्या के पारस्परिक सम्बन्धों का रूप परिवर्तित होता रहता है और वस्तुस्थिति यह है कि अमरीकी सघ उस स्थिति से गुजर चुका है, जिनमें केंद्र और इकाइया को एक दूसरे का प्रतिद्वंद्वी समझा जाता था, अब अमरीकी मघ न सहयोगात्मक सघात्मकता (Co operative Federalism) की स्थिति में प्रवेश किया है, जिसमें केन्द्रीय सरकार और इकाइया की सरकारों ने अपने-आपने वित्तीय साधनों के बल पर अनेक योजनाओं को अपनाया है। इन योजनाओं की वास्तविक क्रियान्विती में पर्याप्त विकेन्द्रीकरण है और इन योजनाओं के आधार पर राज्य सरकारों ने केन्द्रीय सरकार के अनुभव और व्यवस्था से लाभ उठाया है। यह स्थिति केंद्र राज्य सम्बन्धों को एक नया और पारस्परिक सहयोगात्मक रूप प्रदान कर सघात्मक व्यवस्था को सबलता प्रदान करने वाली है। अमरीकी राजनीति में सघात्मक व्यवस्था पूर्णतया सुरक्षित है और राज्यों की स्वायत्तता या सघात्मक व्यवस्था के लिए भय का कोई कारण नहीं है।

अमरीकी और स्विट्स सघीय व्यवस्था की तुलना

अमरीकी सघीय व्यवस्था की स्विट्स सघीय व्यवस्था से तुलना सर्वाधिक उपयुक्त और ज्ञानप्रद कही जा सकती है। इन दोनों देशों की सघात्मक व्यवस्थाओं में निम्न समानताएँ देखी जा सकती हैं

(१) समुक्त राज्य अमरीका और स्विटजरलण्ड दोनों ही राज्या में सघात्मक व्यवस्था को एक समान परिस्थितियों में और एक ही भावना—सुरक्षा की भावना—के साथ अपनाया गया। अमरीका के मूल १३ राज्य जिस प्रकार ब्रिटेन और स्पेन के साम्राज्यवादी प्रभाव से बचने के लिए एकता के सूत्र में बंधे थे, उसी प्रकार स्विट्स कण्टन यूरोप के पड़ोसी राज्यों के प्रभाव से बचने के उद्देश्य से एक सघ में बंध गये।

¹ The states are still the pivots around which the whole American political system revolves

—W B Munro, *The Government of the United States* p 58^o

(२) दोना राज्यों मे सघ की स्थापना के पूव परिसघ (Confederation) की स्थापना की गई थी और पश्चिम की निबलता को देखकर ही उनके द्वारा सघ को अपनाया गया ।

(३) दोनो राज्या म सघ की स्थापना के पूव आज के सघ की इकाइयाँ सम्प्रभुतासम्पन्न राज्य थी और उनके द्वारा केन्द्रोभुमी (Centripetal) प्रवृत्ति के आधार पर सघ का निर्माण किया गया । इस प्रकार दोनो सघ राज्य और दोनो सघ राज्या के मविधानो म किया गया शक्ति विभाजन इकाइयो द्वारा किय गये स्वच्छिन्न समझौते का परिणाम है । दानो सघ राज्या म अनशिष्ट शक्तियाँ इकाइयो को प्रदान की गई हैं, सघ को नही ।

(४) दोना सघ राज्या मे इकाइया के द्वारा सघ से सम्प्रघ विच्छेद नही किया जा सकता, किन्तु इसके साथ ही दाना सघ राज्या म केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार प्राप्त रही है कि उनके द्वारा इकाइया की सीमाओ मे परिवर्तन किया जा सके । इस आधार पर इन दोना ही सघ राज्या को 'अक्षुण्ण इकाइयो का अक्षुण्ण सघ' (Indestructible Union of Indestructible Units) कहा जा सकता है । भारत म इकाइयाँ तो सघ म सम्प्रघ विच्छेद नही कर सकती, लेकिन केन्द्र इकाइया की सीमाओ म परिवर्तन कर सकता है ।

(५) अमरीकी सघीय व्यवस्था क समान ही स्थित सघीय व्यवस्था मे भी इकाइयो की समानता के सिद्धान्त का म्योवार किया गया है । अमरीकी मोट म जग प्रकार प्रत्येक इकाई के द्वारा अपने दो प्रतिनिधि भेज जाते हैं, उसी प्रकार स्विटजरलण्ड की राज्यपरिषद म प्रत्येक पूग कॅण्टन क द्वारा दो और अल्बन्यन क द्वारा अपना एक प्रतिनिधि भेजा जाता है ।

(६) यद्यपि दोना राज्या क मविधान का मसौदा प्रक्रिया म कुछ भेद है, लेकिन दोना सघ राज्या क मविधान म मसौदा क प्रत्येक प्रस्ताव पर इकाइया की पूर्ण प्राप्ति होता आवश्यक है ।

असमानताएँ—स्विस और अमरीकी सघीय व्यवस्था में कुछ समानताएँ अवश्य हैं, लेकिन ये एक दूसरे के प्रतिरूप नहीं हैं। इन दोनों राज्यों की सघात्मक व्यवस्था में निम्न असमानताएँ प्रमुख हैं

(१) अमरीकी और स्विस सघ की दोनों इकाइया को अपने पृथक् पृथक् सविधान बनाने का अधिकार दिया गया है, किन्तु अमरीकी सघ में इस सम्बन्ध में इकाइयों पर दो प्रतिबंध हैं, जबकि स्विस इकाइयों पर तीन प्रतिबंध हैं। दोनों सघ राज्या में जरूरी है कि इकाइयों के विधान में सघीय विधान के विरुद्ध कोई बात न हो और इकाइया द्वारा गणतन्त्रात्मक व्यवस्था को अपनाया जाय। लेकिन स्वित्जरलैण्ड में इकाइया के सविधान पर यह भी प्रतिबंध है कि इकाइयों का सविधान जनता द्वारा स्वीकृत और सशोधित होना चाहिए।

(२) दोनों सघ राज्या में एक महत्त्वपूर्ण भेद न्यायपालिका की शक्ति के सम्बन्ध में है। समुक्त राज्य अमरीका की न्यायपालिका का सघीय कांग्रेस तथा इकाइया के विधानमण्डल द्वारा निर्मित विधियों की संवैधानिकता की जांच करने, तथा यदि वे सविधान के प्रतिकूल हों, तो उन्हें अवैधानिक घोषित करने का अधिकार प्राप्त है, लेकिन स्वित्जरलैण्ड के सघीय न्यायालय द्वारा केवल कण्टनों के विधानमण्डलों द्वारा निर्मित कानूनों की संवैधानिकता की ही जांच की जा सकती है, सघीय विधानमण्डल द्वारा निर्मित कानूनों की संवैधानिकता की जांच सघीय न्यायालय नहीं कर सकता।

(३) यद्यपि दोनों ही देशों के सविधानों द्वारा शक्ति विभाजन किया गया है, किन्तु जहाँ अमरीकी सविधान में शक्ति विभाजन एक सूत्र में किया गया है, वहाँ स्विस सविधान में सघीय सरकार के अधिकारों का उल्लेख यत्र-तत्र किया गया है।

(४) समुक्त राज्य अमरीका में सभी सघीय विषयों के प्रशासन का कार्य सघीय सरकार के पदाधिकारियों द्वारा ही किया जाता है, परन्तु इस सम्बन्ध में स्वित्जरलैण्ड की व्यवस्था भारत के ही समान है। स्वित्जरलैण्ड में माप-तोल, अन्न भण्डारों की व्यवस्था और विशुद्ध भोजन स्तर आदि सघीय विषयों का प्रशासन कण्टनों के लोक सेवकों द्वारा होता है। सघीय सरकार इन विषयों के प्रशासन पर केवल देख रेख ही रखती है।

(५) यद्यपि दोनों सघ राज्या में संवैधानिक संशोधन की पुष्टि इकाइयों द्वारा की जाना आवश्यक है, लेकिन संवैधानिक संशोधन के विषय में अमरीकी सघ की इकाइयों को अधिक शक्ति प्राप्त है। अमरीका में संशोधन की पुष्टि तो इकाइयों द्वारा की जाना आवश्यक है ही, इकाइयों के द्वारा संशोधन प्रस्तावित करने का कार्य भी किया जा सकता है। स्विस सघ में इकाइयाँ संशोधन प्रस्तावित नहीं कर सकती हैं।

(६) अमरीकी सघ की न्यायपालिका के अंतर्गत सर्वोच्च न्यायालय के आधीन सघीय अपील न्यायालयों और सघीय जिला न्यायालयों की व्यवस्था की गई

है, लेकिन स्विटजरलण्ड में सघीय यायपालिका के रूप में मघीय "यायालय ही है, अमरीका की भाँति यहाँ कॅण्टनो में उपसघीय "यायालय नहीं है।

(७) अमरीकी सघ में दोहरी नागरिकता की व्यवस्था की गई है—सघ की नागरिकता और राज्य की नागरिकता। स्विस सघ में प्रत्येक व्यक्ति को तीन नागरिकताएँ प्राप्त होती हैं—सघ की नागरिकता, कॅण्टन की नागरिकता और कम्यून की नागरिकता।

प्रश्न

- १ सयुक्त राज्य अमरीका के सविधान के मुख्य सघीय लक्षण बतलाइए। सघ राज्य में प्रभुता कहाँ निवास करती है ? (आगरा, १९६३)
- २ निहित शक्ति के सिद्धांत का उदाहरण सहित वणन और स्पष्टीकरण कीजिए। (राजस्थान, १९६९)
- ३ स्विस सघीय शासन की तुलना अमरीकी सघीय शासन से कीजिए। (विक्रम, १९६७)
- ४ अमरीकी सघवाद की क्या मुख्य विशेषताएँ हैं ? (गोरखपुर, १९७०)

4

सघीय कार्यपालिका—अमरीका का राष्ट्रपति (FEDERAL EXECUTIVE—THE PRESIDENT OF U S A)

‘मगल ग्रह से आने वाला व्यक्ति अमरीका के सविधान को पढ़ते हुए समझेगा कि राष्ट्रपति एक निबल कायपालिका है जो बहुत सीमा तक कांग्रेस की इच्छा के आधीन है। वह अमरीका की शासन प्रणाली को कांग्रेस की सरकार कहेगा। परन्तु उन शक्तिशाली व्यक्तियों (जफरसन, जवसन, लिंकन, वल्लोवर्लैण्ड, पियोडर रजवेल्ड, विल्सन और फ्रैंकलिन रजवेल्ड) जिन्होंने इस पद को धारण किया, इस पद को अत्यन्त शक्तिशाली कायपालिकाओं में से एक बना दिया है।’¹ —फरगुसन और मक हेनरी

राष्ट्रपति पद

अमरीकी सविधान में राष्ट्रपति की शक्ति का उल्लेख सविधान के अनुच्छेद २ के एक छोटे से वाक्य में किया गया है जिसमें कहा गया है कि ‘अमरीकी सघ की कायपालिका शक्ति एक राष्ट्रपति में निहित होगी।’² लेकिन सविधान के इस वाक्य से राष्ट्रपति की स्थिति स्पष्ट नहीं होती। ‘वस्तुतः कोई भी महत्त्वपूर्ण सस्था वैसी ही नहीं रहती, जैसी कानून उस बनाता है’ यह कथन सबसे अधिक प्रमुख रूप में अमरीकी राष्ट्रपति के सम्बन्ध में कहा जा सकता है। फिलाडेल्फिया सम्मेलन के सदस्य नागरिक अधिकारों तथा स्वतन्त्रता और राज्यों की सत्ता को बनाये रखने के बहुत अधिक इच्छुक थे और राष्ट्रपति पद को बहुत अधिक शक्तिशाली नहीं बनाने

1 “The man from Mars reviewing the American constitution, might see the President as a weak executive subject to a large extent to the will of Congress. He might call our system as did the young Woodrow Wilson, Congressional Government but the forceful men who have held Presidency—Jefferson Jackson Lincoln, Cleveland Theodore Roosevelt Wilson and Franklin Roosevelt—have built the office into one of the most powerful executive posts in the modern world.”
—Ierguson and McHenry

The American Federal Government p 310

‘The executive powers shall be vested in a President

—Article 2 of the American Constitution

देना चाहते थे। लेकिन सविधान लागू किये जाने के बाद से लेकर अब तक राष्ट्रपति की शक्ति में निरंतर वृद्धि होती रही है और श्लेशिंगर के शब्दों में कहा जा सकता है कि “वाशिंगटन के समय से लेकर अब तक प्रत्येक राष्ट्रपति पदधारी ने इसे अधिक शक्तिशाली बनाने में योग दिया है।”¹ और ऑग के शब्दों में, “अमरीका का राष्ट्रपति सत्तार का सबसे महान शासक हो गया है।”² इसी प्रकार मुनरो ने लिखा है कि “अब तक एक लोकतंत्र में किसी भी व्यक्ति ने इतनी अधिक सत्ता का प्रयोग नहीं किया जितनी कि अमरीकी राष्ट्रपति करता है।”³

राष्ट्रपति पद के लिए योग्यताएँ

राष्ट्रपति पद की योग्यताओं का उल्लेख सविधान के अनुच्छेद २ की उपधारा १ में किया गया है, जिसमें कहा गया है कि राष्ट्रपति पद के लिए वही व्यक्ति पात्र होगा जो (i) संयुक्त राज्य अमरीका का जन्मजात नागरिक हो, (ii) उसकी आयु ३५ वर्ष से कम न हो और (iii) वह संयुक्त राज्य अमरीका का कम से कम १४ वर्ष तक निवासी रहा हो। इस सम्बन्ध में उसके लिए लगातार १४ वर्ष तक अमरीका में रहना आवश्यक नहीं है, बरन कुल मिलाकर उसके द्वारा अपने जीवन में १४ वर्ष अमरीका में व्यतीत किये हुए होने चाहिए।

व्यावहारिक स्थिति के सम्बन्ध में लाड ब्राइस ने लिखा है कि राष्ट्रपति पद का उम्मीदवार कोई ऐसा व्यक्ति होना चाहिए जो सावजनिक जीवन के किसी क्षेत्र में कोई विशेष कार्य करने के लिए प्रसिद्ध रहा हो। वह कांग्रेस का सदस्य, राज्य का गवर्नर, किसी बड़े नगर का मेयर, मंत्रिमण्डल का सदस्य, राजदूत, यायाधीश अथवा अमाधारण रूप से प्रसिद्ध पत्रकार हो सकता है। व्यवहार के अतगत महत्त्वपूर्ण और घनी आबादी वाले राज्य के निवासी के इस पद पर चुने जाने के अवसर अधिक रहते हैं।

वेतन, भत्ते और अन्य सुविधाएँ—राष्ट्रपति के वेतन भत्ते निर्धारित करने का अधिकार कांग्रेस को प्राप्त है। राष्ट्रपति के कार्यकाल में उसके वेतन भत्ते में कमी या वृद्धि नहीं की जा सकती है। इस विषय में जो भी परिवर्तन करने हो, वे नवीन राष्ट्रपति के कार्यकाल के प्रारम्भ से ही किये जा सकते हैं। १९०६ और १९४६ के बीच में राष्ट्रपति का वार्षिक वेतन ७५ हजार डालर था जिसमें क्रमशः वृद्धि की गई और जनवरी १९६६ में निक्सन द्वारा राष्ट्रपति पद ग्रहण करने

1 From Washington's time onward each conceived of the office in heroic proportions and each left it more powerful and influential than he found it' —Arthur M. Schlesinger, Quoted from William H. Riker *Democracy in the U.S.A.*, p 201

2 'The American President has become the greatest ruler of the world' —Ogg

3 'The President of U.S.A. exercises the largest amount of authority ever wielded by any man in a democracy' —W. B. Munro, *Government of the United States*, p 164

की तिथि से कानून द्वारा २ लाख डालर वार्षिक वेतन निश्चित किया गया है। यह वार्षिक वेतन कर मुक्त नहीं है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति को अपने पद के सम्मान के अनुकूल अन्य अनेक सुविधाएँ भी प्राप्त होती हैं, जिसमें निजी हवाई जहाज और छोटे से समुद्री जहाज की सुविधा भी सम्मिलित है। राष्ट्रपति के निवास स्थान के खर्च हेतु बजट में अलग व्यवस्था की जाती है।

उन्मुक्तियाँ (Immunities)—अपने देशों के कायपालिका प्रधानों की भाँति ही राष्ट्रपति को कुछ उन्मुक्तियाँ भी प्राप्त होती हैं। यद्यपि संविधान में इस सम्बन्ध में कुछ नहीं कहा गया है, फिर भी परम्परा के अनुसार उसे किसी भी अपराध के आरोप पर गिरफ्तार नहीं किया जा सकता। उसके विरुद्ध परमादेश (Mandamus) या आदेश (Injunctions) भी जारी नहीं किये जा सकते हैं। उसे किसी न्यायालय में साक्षी या प्रतिवादी के रूप में उपस्थित होने का आदेश नहीं दिये जा सकते, केवल सीनेट में उस महाभियोग के समय बुलाया जा सकता है। एक बार राष्ट्रपति जैफरसन को साक्षी के लिए बुलाया गया था, परन्तु उन्मुक्त होने से इन्कार कर दिया। राष्ट्रपति स्वेच्छा से किसी न्यायालय में साक्षी के रूप में उपस्थित हो सकते हैं।

कायकाल—फिनाडेल्फिया सम्मेलन में राष्ट्रपति पद के कायकाल पर बहुत अधिक मतभेद थे, अतः मर्याप्त वादविवाद के बाद संविधान के अनुच्छेद २ की उपधारा १ में निश्चित किया गया कि राष्ट्रपति का कायकाल ४ वर्ष होगा तथा पुनर्निर्वाचन पर कोई प्रतिबंध नहीं होगा। लेकिन प्रथम राष्ट्रपति वाशिंगटन ने तीसरी बार राष्ट्रपति पद का चुनाव लड़ने से इन्कार कर दिया और इस प्रकार यह परम्परा स्थापित की गयी कि राष्ट्रपति दो अवधियों से अधिक अपने पद पर नहीं रहगा। राष्ट्रपति जैफरसन (१८०१-१८०९), जेम्स मेडिसन (१८०९-१८१७), जेम्स मूनरो (१८१७-२५) तथा एण्ड्रयू जकमन (१८२९-३७) ने भी तीसरी अवधि का विरोध किया। ये सभी व्यक्ति तथा लोकप्रिय थे कि तीसरी बार भी राष्ट्रपति चुने जा सकते थे। राष्ट्रपति थियोडोर रूजवेल्ट (१९०१-१९०९) ने इस परम्परा को तोड़ने का प्रयत्न किया, किन्तु तीसरी बार वे चुनाव में पराजित हो गये। इस प्रकार यह परम्परा भलीभाँति स्थापित हो गयी थी कि राष्ट्रपति तीसरी बार चुनाव नहीं लड़गा। परन्तु राष्ट्रपति फ्रेकलिन डी० रूजवेल्ट ने १९४० में तीसरी बार और १९४४ में चौथी बार चुनाव लड़कर इस परम्परा को तोड़ा। परन्तु चौथी अवधि पूरी करने के पूर्व ही अप्रैल १९४५ में उनका निधन हो गया। १९४६ में कांग्रेस के चुनाव में रिपब्लिकन पार्टी को बहुमत प्राप्त हुआ और उस दल ने राष्ट्रपति की तीसरी अवधि के विरुद्ध संविधान में संशोधन विधेयक रखा। कांग्रेस द्वारा पारित करने और राज्य द्वारा अनुमोदन कर दिया जान पर १ मार्च, १९५१ को संविधान में यह संशोधन हुआ गया। २२वें संशोधन के अनुसार एक ही व्यक्ति तीसरी बार राष्ट्रपति पद पर नहीं चुना जा सकता है। इसका साथ ही यदि कोई व्यक्ति

जब उपराष्ट्रपति पद पर कार्य कर रहा था, तभी राष्ट्रपति पद रिक्त हो गया और उसी समय उमके द्वारा राष्ट्रपति पद पर काय किया गया, जैसा कि फ्रैंक्लिन डी० रूजवेल्ट के निघन पर ट्रूमैन द्वारा और वनडी के निघन पर लिडन वी० जॉनसन द्वारा पद धारण किया गया, तो उसका कुल कायकाल १० वष से अधिक नहीं हो सकता है। इसी सशोधन के अनुमार युद्धकाल म कांग्रेस के द्वारा राष्ट्रपति से चुनाव लडकर तीसरी बार राष्ट्रपति पद धारण करने के लिए आग्रह किया जा सकता है।

राष्ट्रपति का निर्वाचन

ब्रिटिश राजनीति का सर्वाधिक आकषक तत्त्व यदि सम्राट का पद और व्यक्तित्व है, तो अमरीकी राजनीति का सर्वाधिक रगोन और आकषक तत्त्व अमरीकी राष्ट्रपति का निर्वाचन है। राष्ट्रपति पद पर जासीन व्यक्ति से लेकर साधारण से साधारण व्यक्ति द्वारा इसम रुचि ली जाती है और इस चुनाव के राष्ट्रव्यापी पचार एव भव्यता का अनुमान इस बात से लगाया जा सकता है कि १९७२ मे डम्मीद्वारो द्वारा इस पद के चुनाव अभियान मे ४० करोड डालर की धनराशि का व्यय किया गया।

राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रक्रिया पर अमरीकी सविधान सभा मे बहुत अधिक मतभेद था। इस सम्बध म प्रमुख रूप से दो सुझाव लिय गये थे। प्रथम, राष्ट्रपति जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित हो, किंतु सविधान सभा द्वारा इमे अस्वीकार कर दिया गया, क्योंकि प्रत्यक्ष निर्वाचन राजनीतिक दलबन्दी मे फस बिना सम्भव नहीं था और सविधान निर्माता राजनीतिक दलबन्दी को देश के लिए घातक मानते थे तथा कम म कम देश की कायपालिका व प्रधान को दलबन्दी से बाहर रखना चाहते थे। दूसरा सुझाव यह था कि राष्ट्रीय व्यवस्थापिका राष्ट्रपति का निर्वाचन करे। किंतु इसे इस दृष्टि से उचित नहीं समझा गया कि राष्ट्रपति व्यवस्थापिका के हाथ का खिलौना बन जायगा। इसके अतिरिक्त अमरीकी सविधान सभा के सदस्य शक्ति विभाजन व मिद्धात से अत्यधिक प्रभावित थे और यह पद्धति शक्ति विभाजन सिद्धान्त के विरुद्ध होती। सविधान सभा के द्वारा जल म यह निश्चित किया गया कि राष्ट्रपति का निर्वाचन जनता द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से हो। इस अप्रत्यक्ष निर्वाचन के जतगत जनता द्वारा एक निर्वाचक मण्डल का चुनाव किया जाय और निर्वाचक मण्डल के द्वारा राष्ट्रपति का। सविधान मे राष्ट्रपति के निर्वाचन के सम्बध मे कहा गया है कि प्रत्येक राज्य अपनी व्यवस्थापिका के आदशा नुसार निर्वाचक चुने, जिनकी सख्या उम राज्य की सीनेट और प्रतिनिधि सभा व प्रतिनिधिया व बराबर हो। समय आने पर ये निर्वाचक अपने-अपने राज्य म एक स्थान पर एकत्रित हा और लिपित रूप म अपने मत दा व्यक्तियों को दें, जिसमे से कम से कम एक उस राज्य का निवासी न हो, जिस राज्य की ओर से वे निर्वाचक नियुक्त किये गये हैं। उसके बाद मतों को एक पटिना मे मुहर लगाकर सीनेट के

अध्यक्ष के पाम भेज दिया जाय, जो काँग्रेस के दोनो सदनों की उपस्थिति में उहे गिनकर परिणाम की घोषणा करे। जिस व्यक्ति को सबसे अधिक मत प्राप्त हो, वह राष्ट्रपति निर्वाचित होगा, बशर्ते कि उसे मतों का पूरा बहुमत भी प्राप्त हो। उससे कम मत पाने वाला व्यक्ति उसी प्रकार बहुमत पाने पर उपराष्ट्रपति निर्वाचित हो।”

सविधान द्वारा की गयी इस व्यवस्था में कुछ सशोधन हो गये हैं और व्यवहार में तो यह पद्धति नितांत परिवर्तित हो गयी है। प्रथमतः, सविधान के अन्तर्गत राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के लिए एक साथ मतदान की व्यवस्था की गयी थी, लेकिन १८०० में इस सम्बन्ध में कठिनाई उत्पन्न हुई। १८०० के चुनाव में यद्यपि निर्वाचकों ने स्पष्ट कर दिया था कि जफरतन राष्ट्रपति और बर उपराष्ट्रपति होना चाहिए, किन्तु दोनों को निर्वाचक मण्डल के ७३ ७३ मत मिले और टाई पड गई। अतः सविधान के १२वें सशोधन द्वारा दोनों के लिए अलग अलग मतदान की व्यवस्था कर दी गयी।

इस प्रक्रिया में दूसरा परिवर्तन सविधान के २३वें सशोधन द्वारा किया गया। इस सशोधन द्वारा कोलम्बिया जिले को भी निर्वाचक मण्डल के ३ सदस्य चुनने का अधिकार दिया गया। यद्यपि कोलम्बिया जिले को कांग्रेस में प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं है, क्योंकि कोलम्बिया एक जिला है राज्य नहीं। इस प्रकार वर्तमान समय में निर्वाचक मण्डल के सदस्य ५३८ हैं (३ कोलम्बिया के प्रतिनिधि तथा वर्तमान समय में कांग्रेस में ५३५ सदस्य हैं, ४३५ सदस्य प्रतिनिधि सभा में और १०० सीनेट में)।

सविधान निर्माताओं द्वारा उपरोक्त पद्धति अपनाते हुए आशा की गयी थी कि राष्ट्रपति का निर्वाचन शांत वातावरण में सम्भव हो सकेगा, किन्तु १८०० में ही अमरीका में राजनीतिक दलों का उदय हो गया और इन दलों ने निर्वाचक मण्डल के लिए अपने उम्मीदवार खड़े करने शुरू कर दिए। राजनीतिक दलों के समर्थन से निर्वाचक मण्डल के जो सदस्य चुने जाते हैं, वे राष्ट्रपति पद हेतु अपने ही राजनीतिक दल के उम्मीदवार का समर्थन करने के लिए वचनबद्ध होते हैं। इस तथ्य ने राष्ट्रपति के निर्वाचन को अप्रत्यक्ष निर्वाचन से प्रत्यक्ष निर्वाचन में परिवर्तित कर दिया है। इस प्रकार वर्तमान समय में राष्ट्रपति का निर्वाचन न तो शांत वातावरण में सम्पन्न होता है और न ही यह निर्वाचन वस्तुतः अप्रत्यक्ष निर्वाचन रहा है। त्सास्की ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि ‘सविधान निर्माताओं ने राष्ट्रपति के निर्वाचन की जो विधि अपनायी थी, उस पर उहे विशेष रूप से गव था परन्तु उनकी आशाओं में से इससे अधिक और कोई आशा भंग नहीं हुई है।”¹

¹ The founders of the constitution were especially proud of the method they adopted for choosing the President but none of expectations has been more decisively disappointed

वर्तमान समय में राष्ट्रपति के निर्वाचन में अपनाई जाने वाली प्रणाली के प्रमुखतया पांच चरण हैं, जिनका उल्लेख इस प्रकार है

(१) उम्मीदवारों का मनोनयन (Nomination of the Candidates)—

राष्ट्रपति के निर्वाचन का प्रथम चरण देश के विविध राजनीतिक दलों द्वारा राष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों का मनोनयन है। १८४० के पूर्व राष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों का मनोनयन दल विशेष के सीनेटर और प्रतिनिधि सभा के सदस्य अपनी अनौपचारिक बैठक (Caucus) में कर लेते थे। परंतु इस प्रणाली में दल के सामान्य सदस्यों की राय का कोई महत्त्व नहीं रहता था और इससे उन राज्यों की भी इच्छाएँ नहीं जानी जा सकती थीं, जहाँ दल अल्पमत में होता था। १८२४ में जब इस 'काकस' ने लोकप्रिय उम्मीदवार एण्ड्रयू जक्सन को नामजद करना अस्वीकार कर दिया, तो उम्मीदवार छान्दने की इस प्रणाली का विरोध प्रारम्भ हुआ, जो क्रमशः बढ़ता ही गया। अतः १८४० से रिपब्लिकन और डेमोक्रेटिक दोनों राजनीतिक दलों के उम्मीदवारों का मनोनयन विविध राजनीतिक दलों के अपिल देशीय सम्मेलनों द्वारा किया जाने लगा।

उम्मीदवारों के मनोनयन की यह प्रणाली परम्परा के आधार पर अपनाई गई है और इस सम्बन्ध में संविधान में कुछ भी नहीं कहा गया है। प्रत्येक दल की राष्ट्रीय समिति अपने अपने दल के सम्मेलन के लिए समय और स्थान का नियम करती और प्रारम्भिक व्यवस्था करती है। प्रत्येक दल के राष्ट्रीय सम्मेलन के लिए प्रतिनिधि विभिन्न उपायों के द्वारा चुने जाते हैं। कुछ प्रारम्भिक क्षेत्रों से, कुछ राज्य सम्मेलनों से और कुछ केन्द्रीय समितियों द्वारा। इन प्रतिनिधियों की संख्या सामान्यतया १५०० और ३,००० के बीच होती है। चुनाव वर्ष के जुलाई या अगस्त के महीने में एक बड़े हाल में यह सम्मेलन होता है। सम्मेलन बहुत अधिक उत्तेजना और शोर शराव के वातावरण में होता है और सम्मेलन में ही दल के प्रमुख नेतागण परस्पर सौदवाजी करते रहते हैं।

सम्मेलन में प्रत्येक उम्मीदवार का नाम उसका किसी समयक द्वारा ओजस्वी भाषण के साथ प्रस्तावित किया जाता है फिर कोई अन्य व्यक्ति इसका समर्थन करता है और सभी उम्मीदवारों के सम्बन्ध में ऐसा ही होता है। सम्मेलन में नियमित प्रतिनिधियों के अतिरिक्त कुछ वरलिवर प्रतिनिधि भी होते हैं जो नियमित प्रतिनिधियों की अनुपस्थिति में मतदान में भाग लेते हैं। दल के द्वारा उम्मीदवार चुने जाने के लिए आवश्यक है कि वह प्रतिनिधियों के मतों का पूर्ण बहुमत प्राप्त करे। यदि किसी भी उम्मीदवार को पूर्ण बहुमत प्राप्त न हो, तो जिन उम्मीदवारों को पहले मतदान में बहुत थोड़ा मत प्राप्त हुए थे उनको छोड़ दिया जाता है और पुनः मतदान होता है। मतदान की प्रक्रिया किसी उम्मीदवार को पूर्ण बहुमत प्राप्त होने तक जारी रहती है। कई बार मतदान के जनरल दौर हान हैं। उदाहरण स्वरूप, १८८० में रिपब्लिकन दल के राष्ट्रीय सम्मेलन में गारफील्ड का मनोनयन

हेतु ३६ बार मतदान हुआ और १९२४ में डेमोक्रेटिक दल के राष्ट्रीय सम्मेलन में जान डेविड के मनोनयन हेतु १०३ बार मतदान करना पडा ।

उपराष्ट्रपति पद के लिए मनोनयन—उपराष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवारों की नामजदगी भी राष्ट्रपति पद के समान ही होती है । समुक्त राज्य अमरीका में अब इस सम्बन्ध में यह परम्परा स्थापित हो गयी है कि राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति पद के उम्मीदवार न केवल अलग-अलग राज्यों वरन् दो अलग-अलग क्षेत्रों से होने चाहिए । इसका अर्थ यह है कि यदि राष्ट्रपति पद का उम्मीदवार उत्तरी राज्यों से है तो उपराष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवार दक्षिणी राज्यों से होना चाहिए । उपराष्ट्रपति पद के लिए प्रायः बड़ा संघर्ष नहीं होता और शीघ्र ही कोई न कोई उम्मीदवार स्पष्ट बहुमत प्राप्त कर इस पद के लिए दल का उम्मीदवार बन जाता है ।

(२) चुनाव अभियान (Election Campaign)—सम्मेलन समाप्त होने के पूर्व राष्ट्रपति पद के लिए मनोनीत उम्मीदवार द्वारा अपने दल की एक राष्ट्रीय समिति चुनी जाती है । यह समिति अपना एक प्रधान और एक कोषाध्यक्ष चुनती है । यह समिति अपने दल के उम्मीदवार के परामर्श से राज्यों में अपने दल के उम्मीदवार के पक्ष में तीव्र अभियान चलाती है । यद्यपि चुनाव कानून के अनुसार राष्ट्रपति के चुनाव अभियान पर अधिकतम खर्च ३० लाख डालर ही हो सकता है, परन्तु इसका उल्लंघन करने वाला के विरुद्ध कोई कानूनी कार्रवाही नहीं की जाती । चुनाव अभियान की भायता का अनुमान इस तथ्य से लगाया जा सकता है कि अनुमानतः १९७२ में राष्ट्रपति के चुनाव पर ४० करोड़ डालर की धनराशि का व्यय किया गया ।^१ चुनाव अभियान के प्रमुख साधन टेलीविजन, रेडियो, ट्रेन, समाचार पत्र और अपने उम्मीदवार के पक्ष में विविध प्रकार के साहित्य का प्रकाशन है ।

(३) निर्वाचक मण्डल का चुनाव (Election of the Electoral College)—इसके बाद दोनों दलों द्वारा निर्वाचक मण्डल के लिए अपने उम्मीदवार खड़े किये जाते हैं । निर्वाचक मण्डल के इन उम्मीदवारों को शपथ लेनी होती है कि चुने जाने पर वे राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के चुनाव में अपने ही दल के उम्मीदवारों को मत देंगे । २३वें संशोधन द्वारा कोलम्बिया जिले को निर्वाचक मण्डल के लिए तीन सदस्य चुनने का अधिकार प्राप्त हान से अब निर्वाचक मण्डल के सदस्यों की संख्या ५३८ हो गयी है । निर्वाचक मण्डल का चुनाव 'लीप वष' (Leap Year) या चुनाव वर्ष के नवम्बर महीने के पहले मंगलवार को या सरकार द्वारा निर्धारित अन्य किसी तिथि को होता है । निर्वाचकों को प्रत्यक्ष रूप में मतदाताओं द्वारा चुना जाता है । निर्वाचकों के चुनाव और अन्य चुनावों में किन व्यक्तियों को मत देने का अधिकार होगा, इस सम्बन्ध में १९७० में 'मतदान अधिकार अधिनियम' में संशोधन

^१ निम्मान, २६ अक्टूबर, १९७२ पृ० २३ ।

किया गया है। १९७० के पूर्व २१ वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक नर-नारी को मत देने का अधिकार प्राप्त था, किन्तु अब १८ वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक नर-नारी को मताधिकार प्रदान कर दिया गया है। दूसरा परिवर्तन यह हुआ है कि इसके पूर्व अमरीका में कम से कम ३० राज्य ऐसे थे, जहाँ वही व्यक्ति मतदान कर सकता था, जो कम से कम १ वर्ष राज्य में लगातार रहा हो। अब यह अवधि ३० दिन कर दी गयी है अर्थात् अब वे व्यक्ति भी मतदान कर सकेंगे, जो चुनाव के ३० दिन पूर्व विदेश से स्वदेश लौट आयेंगे। तीसरे, १९७० के संशोधन के पूर्व मतदाता को अपना नाम पंजीकृत कराने से पूर्व एक साक्षरता परीक्षा देनी होती थी, अब यह प्रतिबंध भी हटा दिया गया है। नीग्रो नागरिकों को भी मतदान का अधिकार प्राप्त हो सके, इस दृष्टि से ऐसा किया गया है। १९७० में किये गये इन संशोधनों के आधार पर १९७२ के राष्ट्रपति चुनाव में १ करोड़ १० लाख अतिरिक्त व्यक्तियों को मताधिकार प्राप्त हुआ है।

राज्यों में निर्वाचक मण्डल के सदस्यों का चुनाव सूची प्रणाली (List System) के आधार पर होता है अर्थात् मत किसी उम्मीदवार के लिए नहीं, बरन दल की सूची के पक्ष में डाले जाते हैं। संविधान में यह भी कहा गया है कि कांग्रेस का कोई सदस्य या संयुक्त राज्य अमरीका में लाभ के पद पर आसीन कोई व्यक्ति निर्वाचक मण्डल का सदस्य नहीं बन सकता है। इस निर्वाचक मण्डल का नाय राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति चुनने के अतिरिक्त और कुछ नहीं है। मतदान के एक दिन पूर्व राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार मतदाताओं से रेडियो या टेलीविजन पर अंतिम अपील करते हैं। निर्वाचक मण्डल के सदस्यों का चुनाव व्यक्तिगत न होकर सामूहिक होता है अर्थात् जिस दल को किसी राज्य में मतदाताओं का बहुमत प्राप्त हो जाता है उसी दल के सब उम्मीदवार राष्ट्रपति के निर्वाचक मण्डल के सदस्य चुने जाते हैं। उदाहरण के लिए यदि 'यूयाक' राज्य में रिपब्लिकन निर्वाचन सूची को १०,००,००० मत मिलते हैं और डेमोक्रेटिक निर्वाचन सूची को ३०,००,०१० मत, तो 'यूयाक' राज्य से निर्वाचक मण्डल के सभी ४३ सदस्य डेमोक्रेटिक दल से चुन लिए जायेंगे। राष्ट्रपति पद का जो उम्मीदवार ५३८ निर्वाचकों में से २७० स्थान प्राप्त कर नेता है, उसे राष्ट्रपति पद प्राप्त होने का विश्वास हो जाता है।

(४) निर्वाचक मण्डल द्वारा राष्ट्रपति का चुनाव (Election of the President by the Electoral College)—निर्वाचक मण्डल द्वारा राष्ट्रपति का चुनाव मात्र एक औपचारिकता है क्योंकि आगे और रे के चर्चे में, निर्वाचक मण्डल के सदस्य अपने राजनीतिक दल की रिकार्डिंग मशीन मात्र होते हैं।^१ चुनाव वष के

१ "Voting by the electors remains little more than a formality, the electoral college having become a mere recording machine
—Ogg & Ray, *Essentials of American Government* p 175

दिसम्बर मास के दूसरे बुधवार को निवाचक मण्डल के सदस्य अपने-अपने राज्यों की राजधानियों में एकत्रित होते हैं और राष्ट्रपति या उपराष्ट्रपति पद के लिए विभिन्न उम्मीदवारों के पक्ष में मतदान करते हैं। मतों की गणना की जाती है और उन्हें प्रमाणीकृत करने के बाद सीनेट के अध्यक्ष के पास भेज दिया जाता है। सीनेट का अध्यक्ष कांग्रेस के दोनों मदनो की संयुक्त बैठक में मतों की गणना करता है और कानूनी तौर पर जीतने वाले व्यक्ति की घोषणा करता है।

जब किसी उम्मीदवार को स्पष्ट बहुमत नहीं मिलता—यदि राष्ट्रपति पद के दो उम्मीदवारों को बराबर मत प्राप्त हो अथवा किसी का भी मतदाताओं का पूरा या निरपेक्ष बहुमत (Absolute Majority) प्राप्त न हो, तो प्रतिनिधि सभा सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम तीन उम्मीदवारों में से किसी एक को राष्ट्रपति निर्वाचित कर सकती है। प्रतिनिधि सभा जब इस प्रकार राष्ट्रपति को निर्वाचित करती है, तब प्रतिनिधि सभा में प्रत्येक राज्य का केवल एक मत होता है। प्रत्येक राज्य के सदस्य बहुमत से निणय करत हैं कि उनके राज्य का मत किस उम्मीदवार के पक्ष में गिना जाय। यदि किसी राज्य के प्रतिनिधि समान रूप से इस विषय पर बंट जायें तो उनका मत गिना नहीं जाता है। अब तक प्रतिनिधि सभा द्वारा केवल दो राष्ट्रपति निर्वाचित किये गये हैं सन १८०० में जफरसन और १८२४ में किन्सी एडम्स। इसी तरह यदि किसी भी उम्मीदवार को उपराष्ट्रपति पद के लिए स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हो पाना, तो सर्वाधिक मत प्राप्त करने वाले दो उम्मीदवारों में से सीनेट किसी एक उम्मीदवार को चुन लेती है। इस हेतु गणपूर्ति कुल सीनेटरो का दो तिहाई बहुमत चाहिए। इस चुनाव में प्रत्येक सीनेटर का एक मत होता है और जिस उम्मीदवार को निरपेक्ष बहुमत प्राप्त हो जाय, वह उपराष्ट्रपति चुना जाता है।

(५) नवीन राष्ट्रपति का पद ग्रहण—१९३३ में पूर्व तक निर्वाचित होने के लगभग ४ मास पश्चात् ४ मार्च को नवीन राष्ट्रपति द्वारा पद ग्रहण किया जाता था, किंतु बीसवें संशोधन (१९३३) के अनुसार राष्ट्रपति ४ मार्च को बजाय २० जनवरी को अपना पद ग्रहण करता है। इस संशोधन में यह भी निश्चित किया गया है कि यदि नव निर्वाचित राष्ट्रपति को अपने पद पर आसीन होने के पूर्व मृत्यु हो जाती है, तो उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति बन जायगा।

पद ग्रहण के समय राष्ट्रपति को शपथ लेनी होती है जो उसे सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश द्वारा दिलाई जाती है। शपथ इस प्रकार है, 'म गम्भीरता-पूर्वक शपथ लेता हूँ कि अमरीका के राष्ट्रपति पद पर निष्ठापूर्वक वाय कर्हूंगा और अपनी योग्यता भर अमरीका के संविधान का संरक्षण, परिरक्षण और प्रतिरक्षण कर्हूंगा।'¹

¹ 'I do solemnly swear (or affirm) that I shall faithfully execute the office of the President of the United States and will do the best of my ability preserve, protect and defend the constitution of the U S A'

१९७२ के राष्ट्रपति चुनाव

१९७२ के राष्ट्रपति चुनाव में दो प्रमुख उम्मीदवार थे—रिचर्ड निक्सन (रिपब्लिकन पार्टी) और जॉर्ज मक्गवर्न (डेमोक्रेटिक पार्टी)। इनके अतिरिक्त अल्प-संख्यक दलों के १० अल्प उम्मीदवार थे, लेकिन उनका अमरीकी राजनीति में महत्व नहीं है।

इस चुनाव में रिचर्ड निक्सन ४ वर्ष के लिए फिर राष्ट्रपति चुन लिये गये हैं। पिछली बार १९६८ में उन्होंने ह्यूबर्ट हम्फ्री को बहुत कम मतों से पराजित किया था, जबकि इस बार उन्हें ६४ प्रतिशत मत प्राप्त हुए और वे प्रचण्ड बहुमत से जीते हैं। निक्सन का कुछ चुनिन्दा राष्ट्रपतियों में आ गये हैं, जिन्हें इस प्रकार का प्रचण्ड बहुमत प्राप्त हुआ है। अल्प राष्ट्रपतियों में फ्रैंकलिन रूजवेल्ट (१९५६) और लिण्डन बी० बार्नेट (१९६४) आते हैं। राष्ट्रपति निक्सन को कुल ५३८ निर्वाचक मतों में से ५२१ मत प्राप्त हुए हैं, जबकि सिनेटर जॉर्ज मक्गवर्न को केवल १७।५० राज्यों में से ४९ राज्यों में निक्सन के पक्ष में मतदान किया, केवल एक राज्य (मैसाचुएट्स) ने मक्गवर्न के पक्ष में मतदान किया। १९६८ के राष्ट्रपति चुनाव में जहाँ ७३ प्रतिशत मतदाताओं ने अपने मत का प्रयोग किया था इस चुनाव में ५५ प्रतिशत मतदाताओं ने ही अपने मत का प्रयोग किया। वियतनाम समस्या के समाधान हेतु नवीन उपाय अपनाने से ही निक्सन इतने बहुमत से जीते हैं क्योंकि इन प्रयासों से मक्गवर्न के चुनाव प्रचार का सबसे प्रमुख मुद्दा कमजोर पड़ गया था।

१९७२ के चुनाव में निक्सन की विजय को बहुत कुछ सीमा तक उनकी व्यक्तिगत विजय कहा जा सकता है। रिपब्लिकन पार्टी ने इसमें किसी भी तरह का उल्लेखनीय योग नहीं दिया। अगर रिपब्लिकन पार्टी का योगदान हुआ होता, तो सिनेट, प्रतिनिधि सभा, राज्य के गवर्नर और राज्य की प्रतिनिधि सभाओं में भी उसे (रिपब्लिकन दल) पूर्ण बहुमत प्राप्त हो गया होता लेकिन स्थिति ऐसी नहीं है। चुनाव परिणामों के विश्लेषण के आधार पर कहा जा सकता है कि जिन मतदाताओं ने १९७२ के ही चुनाव में प्रतिनिधि सभा और सिनेट के चुनाव में डेमोक्रेटिक उम्मीदवारों का समर्थन किया था, उनके लगभग एक तिहाई ने राष्ट्रपति के चुनाव में डेमोक्रेटिक उम्मीदवार जॉर्ज मक्गवर्न का समर्थन नहीं किया। २० जनवरी, १९७३ को मि० रिचर्ड निक्सन राष्ट्रपति पद पर और मि० एग्नू उपराष्ट्रपति पद पर शपथकृत हुए हैं।

निर्वाचन प्रणाली की आलोचना

अमरीकी राष्ट्रपति के निर्वाचन में जिस प्रणाली को अपनाया जाता है, उसका कई आवाजों पर आलोचना की जाती है

प्रथमतः निर्वाचक मण्डल के सदस्य दलीय आधार पर चुने जाते हैं, लेकिन चुने जाने के बाद वे इस बात के लिए कानून स्वतंत्र हैं कि वे किसी भी उम्मीद

वार को मत दे । मावारणतया वे अपने राजनीतिक दल का समर्थन करते हैं किन्तु कई वार ऐसा भी हुआ है कि किसी दल के निर्वाचक मण्डल के सदस्य ने किसी अन्य दल के उम्मीदवार को अपना मत दिया । मन् १९४८ के चुनाव में डेमोक्रेटिक दल के टनसी राज्य के एक निर्वाचक ने रिपब्लिकन दल के उम्मीदवार स्ट्रॉम थमण्ड को मत दिया जबकि उस राज्य की जनता ने अपना बहुमत डेमोक्रेटिक दल के पक्ष में दिया था और उसके उम्मीदवार हेनरी ट्रूमैन थे । इसी प्रकार १९५२ के निर्वाचन में टक्सास राज्य के गवर्नर व अथ डेमोक्रेटिक दल के नेता आने रिपब्लिकन उम्मीदवारा आइजनहावर और निक्सन को अपना समर्थन दिया ।

द्वितीय नुति निश्चित रूप से अधिक गम्भीर है और वह निर्वाचा प्रणाली की इस बात में निहित है कि एक राज्य विधेय में जिम राजनीतिक दल को बहुमत प्राप्त होता है उसे उस राज्य के सभी निर्वाचकों का चुनने का अधिकार प्राप्त हो जाता है । इस बात के कारण चुनाव परिणाम बहुत नुतिपूर्ण रूप में सामने आत हैं । उदाहरण के लिए अभी १९७२ के राष्ट्रपति चुनाव में निक्सन ने ६४ प्रतिशत जनता का समर्थन प्राप्त कर निर्वाचक मण्डल के लगभग ६७ प्रतिशत स्थान (५३८ में से ५२१) प्राप्त किये और लगभग २४ प्रतिशत मत प्राप्त करने वाले मक्गवर्न को निर्वाचक मण्डल के लगभग ३ प्रतिशत स्थान (५३८ में से १७) ही प्राप्त हुए । इस नुति के कारण ऐसा उम्मीदवार भी राष्ट्रपति निर्वाचित हो जाता है जिसे निर्वाचक मण्डल के सदस्या का बहुमत तो प्राप्त होता है, लेकिन देश की जनता का बहुमत नहीं । सन १८६० और १९१२ में क्रमशः अब्राहम लिंकन और वुडरो विल्सन जब राष्ट्रपति चुने गये, तो उन्हें देश की जनता का बहुमत नहीं मिला था । इसी प्रकार १८७६ में रिपब्लिकन दल का उम्मीदवार हर्ज निर्वाचित घोषित हुआ था, यद्यपि उसे पराजित उम्मीदवार टिल्डन से तीन लाख मत कम मिले थे और १८८८ में रिपब्लिकन उम्मीदवार हैरीमन राष्ट्रपति निर्वाचित हुए थे, जबकि पराजित उम्मीदवार थलीवलण्ड को जनता के अधिक मत मिले थे । एसी स्थिति में निर्वाचन प्रणाली स्वाभाविक रूप से बहुत अधिक आलोचना का विषय बन जाती है ।

तत्तीयत उपरोक्त निर्वाचन प्रणाली के कारण राष्ट्रपति के निर्वाचा में घनी आवादी वाले बड़े राज्या का महत्त्व बहुत अधिक बढ़ जाता है और कम आवादी वाले राज्या तथा ग्रामीण क्षेत्रों की उपेक्षा होती है । पिछले लगभग १०० वर्षों में राष्ट्रपति पद पर विजयी सभी उम्मीदवार बड़े राज्या में ही थे । सधार्मक व्यवस्था का अन्तर्गत व्यावहारिक राजनीति की दृष्टि से इसे उचित नहीं कहा जा सकता ।

चतुर्थत, निर्वाचन प्रणाली की इस आधार पर भी आलोचना की जाती है कि यदि निर्वाचक मण्डल के मतदान के परिणामस्वरूप किसी भी उम्मीदवार को आवश्यक बहुमत प्राप्त नहीं हो और एसी स्थिति में जब राष्ट्रपति का निर्वाचन प्रति-

निधि सभा द्वारा किया जाय, तो परिणाम उससे सबधा भिन्न हो सकता है जो साधारणतया होना चाहिए था।

इन सबके अतिरिक्त यह कहा जाता है कि राष्ट्रपति के मनोनयन के लिए जिस पद्धति को अपनाया गया है, उसमें राष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवार बनने की इच्छा रखने वाले व्यक्तियों की योग्यताओं पर ध्यान नहीं दिया जाता और राष्ट्रीय सम्मेलनों के उत्तेजनापूर्ण वातावरण के कारण असाधारण प्रतिभाशाली व्यक्ति राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार नहीं हो पाते। ब्राइस के अनुसार राष्ट्रीय सम्मेलन के प्रति निधियों की असंगत, असंद्धान्तिक तथा स्वाधपूण प्रवृत्ति के कारण उम्मीदवारों की योग्यताओं पर ध्यान न देकर परस्पर समझौत किये जाते हैं और महान व्यक्ति राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार नहीं बन पाते। लास्की ने अमरीकी राष्ट्रपति के चुनाव को सर्वाधिक भ्रष्ट चुनाव और 'वित्तीय साधनों का खेल (game of financial resources)' बतलाया है। इस निर्वाचन पद्धति के कारण प्रायः शासन सम्बन्धी अनुभव से शून्य व्यक्ति ही राष्ट्रपति पद पर निर्वाचित होते हैं।

राष्ट्रपति की निर्वाचन प्रणाली की उपरोक्त त्रुटियाँ को देखते हुए इसमें मूल सुधार के लिए कुछ प्रस्ताव दिये जाते हैं। इनमें प्रथम सुझाव यह है कि प्रत्येक राज्य में राष्ट्रपति पद के प्रथम तीन उम्मीदवारों में उनके द्वारा प्राप्त जनमत के अनुपात में उस राज्य के निर्वाचकों का विभाजन होना चाहिए। द्वितीय सुझाव यह है कि राष्ट्रपति के निर्वाचक मण्डल के सदस्यों का चुनाव जनता द्वारा उसी प्रकार से हो, जिस प्रकार सीनेट या प्रतिनिधि सभा के सदस्यों का चुनाव प्रत्येक राज्य में होता है। तृतीय सुझाव यह है कि राष्ट्रपति का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा किया जाय। किन्तु इनमें से किसी भी प्रस्ताव पर विचार नहीं किया जा रहा है और इनके अपनाय जाने की कोई आशा नहीं है।

राष्ट्रपति की पदच्युति (Removal of the President)

अमरीकी संविधान के अनुच्छेद २ की उपधारा ४ के अनुसार राष्ट्रपति को केवल महाभियोग के आधार पर ही पदच्युत किया जा सकता है और महाभियोग देशद्रोह, भ्रष्टाचार या अन्य किसी घोर अपराध या कदाचार के कारण पर ही चलाया जा सकता है। महाभियोग की पद्धति यह है कि प्रतिनिधि सभा का कोई एक या कुछ सदस्य राष्ट्रपति के विरुद्ध उपरोक्त आधारों पर आरोप लगा सकते हैं। इसके बाद य आरोप किसी न्यायिक समिति या विशेष जांच समिति को दिये जाते हैं। जांच समिति द्वारा प्रतिवेदन दिये जाने पर यदि प्रतिनिधि सभा आवश्यक समझे, तो वह एक प्रस्ताव तैयार करती है जिसमें राष्ट्रपति पर लगाये गये आरोपों का उल्लेख किया जाता है और प्रतिनिधि सभा को यह प्रस्ताव अपन दो तिहाय बहुमत से पारित करना होता है। इन आरोप पत्र की एक प्रति सूचनाय राष्ट्रपति को भेजी जाती है।

इसके पश्चात् यह प्रस्ताव सीनेट के पास भेजा जाता है। इसके बाद सीनेट निश्चित तिथि को इन आरोपों की जाँच हेतु एक न्यायालय के रूप में बैठती है और उच्चतम न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश इस बैठक की अध्यक्षता करता है। प्रतिनिधि सभा की ओर से भेजा गया प्रतिनिधि सीनेट को आरोपों के बारे में पूरी जानकारी देता है। राष्ट्रपति को अपने बचाव हेतु स्वयं उपस्थित होना या अपने प्रतिनिधियों और वकीलों को भेजने का अधिकार प्राप्त होता है। गवाहिया भी दी जा सकती हैं। यदि पूरी छानबीन के बाद सीनेट अपने ३ बहुमत से प्रस्ताव पारित कर दे कि राष्ट्रपति के विरुद्ध लगाये गये आरोप ठीक हैं, तो उस पदच्युत कर दिया जाता है। यदि किसी राष्ट्रपति ने कोई अपराध किया है तो उसकी पदच्युति के बाद उसके विरुद्ध न्यायालय में मुकदमा चलाया जा सकता है। अब तक केवल एक बार १८६७ में राष्ट्रपति एंड्रयू जॉनसन के विरुद्ध महाभियोग लगाया गया था, लेकिन सीनेट में इस प्रस्ताव को ३ बहुमत प्राप्त होने में एक मत की कमी रह गई और राष्ट्रपति को पद से नहीं हटाया जा सका।

राष्ट्रपति पद के लिए उत्तराधिकार (Succession to the Presidency)—संविधान के अनुच्छेद २ की उपधारा १ द्वारा यह निर्धारित किया गया है कि मृत्यु, त्यागपत्र, महाभियोग या अन्य किसी कारण से राष्ट्रपति का पद यदि रिक्त हो जाय, तो राष्ट्रपति पद की सभी शक्तियाँ और कर्तव्य उत्तराधिकार के रूप में उपराष्ट्रपति के पास आ जायेंगी। यदि राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति दोनों के पद रिक्त हो जायें, तो कांग्रेस निर्णय करेगी कि कौन अधिकारी राष्ट्रपति पद पर कार्य करेगा।

सन् १८८६ में कांग्रेस द्वारा इस सम्बन्ध में एक अधिनियम पारित किया गया, जिसके अनुसार उपराष्ट्रपति के बाद राज्य सचिव (Secretary for State) को तथा उसके बाद वित्त सचिव और युद्ध सचिव को यह पद सम्भालने का अधिकार दिया गया। १९४७ में कांग्रेस ने पुनः 'राष्ट्रपति उत्तराधिकार कानून' पारित कर स्थिति में परिवर्तन किया, जिसके अनुसार राष्ट्रपति के पद में स्थायी रिक्तता होने पर उपराष्ट्रपति शेष अवधि के लिए राष्ट्रपति बन जाता है। यदि किसी कारण से उपराष्ट्रपति भी इस पद के लिए उपलब्ध न हो, तो प्रतिनिधि सभा का स्पीकर, सीनेट का अस्थायी अध्यक्ष, राज्य सचिव, वित्त सचिव, युद्ध सचिव आदि क्रमशः इस पद को धारण करेंगे। व्यवहार के अन्तर्गत अब तक जब कभी राष्ट्रपति पद रिक्त हुआ, तब उपराष्ट्रपति के द्वारा ही इस धारण किया गया है।

अब तक सदैव ही जब कभी राष्ट्रपति पद रिक्त हुआ तो उपराष्ट्रपति के द्वारा राष्ट्रपति पद धारण किया गया और इस प्रकार की प्रत्येक स्थिति में उपराष्ट्रपति पद रिक्त रहा। ऐसा अब तक १६ बार हो चुका है। इस स्थिति को संविधान के २५वें संशोधन (१९६७) द्वारा दूर किया गया है। संशोधन के प्रथम भाग में उल्लेख है कि मृत्यु, त्यागपत्र अथवा पदच्युति पर राष्ट्रपति पद रिक्त होना

पर उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति बन जायेगा। सभाघन के दूगरे भाग म उल्लेख है कि जब कभी उपराष्ट्रपति का पद रिक्त होगा, तो राष्ट्रपति एक उपराष्ट्रपति को नामजद करेगे, जो कांग्रेस के दोना सदनों द्वारा पुष्टि किये जान पर अपना पद ग्रहण करेगा।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ (Powers of the President)

अमरीकी सविधान के अन्तगत राष्ट्रपति की शक्तियाँ की निर्धारित करने में सविधान निर्माताओं को कठिन समस्या का सामना करना पडा। इस सम्बन्ध में एक ओर तो उनसे सामन उपनिवेशों के गवर्नरों के अनुभव थे, जिसमें उन्होंने देखा था कि शक्तिशाली शासक किस प्रकार जन स्वातंत्र्य को नष्ट करने का प्रयत्न कर सकते हैं, और उन्होंने परिसभ के विधान में निबल कायपालिका के दुष्परिणाम भी देख लिए थे। अतः अपने इन परस्पर विरोधी अनुभवों के आधार पर वे एक ऐसी कायपालिका का निमाण करना चाहते थे जो सुशासन स्थापित रखन में समर्थ हो, लेकिन तानाशाह जैसी स्थिति प्राप्त न करे। अमरीकी राष्ट्रपति के रूप में उनका द्वारा एक ऐसे ही पद की व्यवस्था की गयी। मूल सविधान द्वारा तो राष्ट्रपति को पर्याप्त शक्तियाँ प्रदान की ही गयी थी, कांग्रेस के अधिनियमों प्रयाओं और परम्पराओं और 'याविक' व्याख्याओं के द्वारा भी इस पद की शक्ति में वृद्धि ही की गयी है। आज अमरीका के राष्ट्रपति पद के सम्बन्ध में फरग्यूसन और मक्हेनरी के शब्दों में कहा जा सकता है कि 'किसी भी प्रजातांत्रिक राष्ट्र द्वारा निर्मित यह सर्वाधिक शक्तिशाली पद है।' राष्ट्रपति की 'याविक शक्तियों को अध्ययन की सुविधा की दृष्टि से निम्न शीपको में विभाजित किया जा सकता है

(१) कायपालिका शक्तियाँ—राष्ट्रपति को यद्यपि अमरीकी शासन और राज्य के विभिन्न क्षेत्रों में शक्तियाँ प्राप्त हैं, लेकिन इनमें सर्वाधिक प्रमुख उसकी कायपालिका शक्तियाँ ही हैं। आग और रे के शब्दों में राष्ट्रपति प्रमुख विधि निर्माता, दलीय नेता, राष्ट्रिय हितों का सामान्य संरक्षक या अर्थ-चाहे जो कुछ भी हों, वह सबप्रथम एक कायपालिका ही है।" सविधान में भी कहा गया है कि 'कायपालिका

1 'The President of the United States holds one of the most powerful offices ever created by a democratic nation'

—Ferguson and McHenry *The American System of Government* p 361

2 'For whatever else he may be—chief legislator party leader general custodian of national interest—the president is first of all an executive'

—Ogg & Ray *The Essentials of American Government* p 294

शक्तियाँ समुक्त राज्य अमरीका के एक राष्ट्रपति में निहित होंगी।¹ कार्यपालिका में उसका विभिन्न कार्य निम्न प्रकार है

(1) कानूनों को लागू करना तथा व्यवस्था बनाये रखना—कार्यपालिका क्षेत्र में उगकी प्रथम और सबसे महत्वपूर्ण शक्ति संघीय कानूनों को लागू करना और व्यवस्था बनाय रखना है। अनुच्छेद २ की तीसरी उपधारा के अनुसार राष्ट्रपति सभी संघीय कानूनों को समुचित रूप में लागू करने के लिए उत्तरदायी है। उसका यह मुख्य दायित्व है कि वह कांग्रेस द्वारा पारित सभी विधियों तथा सीनेट द्वारा अनुमोदित सभी सचिदा का निष्ठापूर्वक पालन कराये। राष्ट्रपति इस शक्ति का कुछ सीमा तक अपने विवेक के अनुसार प्रयोग करता है। वह इस बात का निणय करता है कि किन कानूनों को अत्यधिक कठोरता के साथ लागू किया जाय, कि वह कम कठोरता के साथ लागू किया जाय तथा कि वह लागू करने के लिए कोई भी कदम न उठाया जाय। उदाहरण के लिए, राष्ट्रपति क्लोवलैण्ड और मक्किनले के द्वारा Sherman Anti trust Law (१८९०) को लागू करने का कोई प्रयत्न नहीं किया गया और ये कानून १९०१ में थियोडोर रूजवेल्ट द्वारा पद ग्रहण किये जाने पर ही प्रभावी हो सके। कानून लागू करने के महान दायित्व को पूरा करने में राष्ट्रपति को भ्रष्टानों जबरन, २५ लाख संघीय कर्मचारियों, पाय विभाग, सेना और राष्ट्रीय रक्षक बलों से पूर्ण सहायता मिलती है।

कानून लागू करने के साथ ही उसका सम्पूर्ण समुक्त राज्य अमरीका में व्यवस्था बनाये रखने का दायित्व है। इस दायित्व का संवैधानिक आधार संविधान के अनुच्छेद ४ की उपधारा ४ में वर्णित यह बात है कि संघीय सरकार प्रत्येक राज्य में एक गणतन्त्रीय सरकार की गारण्टी देती है और प्रत्येक राज्य की बाहरी आक्रमण तथा आन्तरिक हिंसा से रक्षा करेगी। यदि किसी राज्य में गणतन्त्रात्मक व्यवस्था को खतरा हो या उस पर आहरी आक्रमण की आशंका हो तो राष्ट्रपति राज्य के अधिकारियों से प्रार्थना का प्रतीक्षा किये बिना स्वयं अपनी पहल पर कार्य कर सकता है। आन्तरिक हिंसा या उपद्रव की स्थिति में राष्ट्रपति राज्य के गवर्नर या विधानमण्डल के आग्रह पर ही सैनिक सहायता प्रदान करता है। लेकिन यदि ऐसी स्थिति में संघीय कानूनों की क्रियान्विती में बाधा उपस्थित हो या संघीय सम्पत्ति अथवा अन्तरराज्यिक वाणिज्य को खतरा हो, तो राष्ट्रपति अपनी पहल पर भी कार्य कर सकता है। अब तक के संवैधानिक इतिहास में अनेक बार विभिन्न राष्ट्रपतियों द्वारा ऐसा किया गया है। १८६४ में राष्ट्रपति क्लोवलैण्ड ने इलिनोइस के गवर्नर के विरोध के बावजूद शिकागो नगर में रेलवे हड़ताल का भंग करने के लिए इस आधार पर सशस्त्र सैनिक भेजे थे कि इस हड़ताल से अन्तरराज्यिक वाणिज्य में

¹ The Executive Powers shall be vested in the President of the United States

ज ववस्था उत्पन्न हो जाती है। १९२२ मे राष्ट्रपति हाडिग्न ने एक हडताल को दवाने के लिए सशस्त्र सनिको को तैनात रहने का आदेश दिया था। सन १९४४ मे हडतालियो द्वारा अनुरोध न मानने पर राष्ट्रपति रूजवेल्ट न नाथ अमरीकन एयरप्लेन कारपोरेशन' की शिल्प य न सामग्री पर अधिकार करने के लिए अपने सनिक भेजे थे और राष्ट्रपति आइजनहॉवर ने भी गवनर के विरोध क वावजूद लिटिल राक स्कूल समन्वय विवाद' के सम्बन्ध म सेना का उपयोग किया था। य उदाहरण इस बात के प्रमाण है कि राष्ट्रपति व्यवस्था स्थापित करने के लिए राज्या क शासन य न म हस्तक्षेप कर सकता है और सेना का प्रयोग कर सकता है।

(ii) प्रशासन का संचालन—राष्ट्रपति कायपालिका का अध्यक्ष हाने के साथ साथ प्रशासन का सर्वोच्च निर्देशक ह। यह देखना राष्ट्रपति का प्रमुख मवैधानिक दायित्व है कि शासन के विभिन्न पदाधिकारी सविधान के उपबन्धो, अन्य राज्यों स की गयी संधियो तथा सर्वोच्च न्यायालय के निणयो के अनुरूप काय कर रहे हैं अथवा नही। राष्ट्रपति के द्वारा इस हेतु अध्यादेश अथवा अनुदेश, नियम उपनियम या आदेश जारी किये जा सकत हैं। उमके द्वारा विभिन्न विभागो के अध्यक्षो तथा अन्य अधिकारियो को आदेश जारी किय जा सकते है और सम्बन्धित अधिकारियो के लिए इन आदेशो का पालन करना अनिवाय होता है। वह प्रत्येक विभाग के अधिकारी से किसी भी विषय पर प्रतिबद्ध या सम्मति की माग कर सता है।

(iii) नियुक्ति और पदच्युति की शक्ति—राष्ट्रपति की एक महत्त्वपूर्ण शक्ति विभिन्न पदाधिकारियो की नियुक्ति से सम्बन्धित है जिसके आधार पर राष्ट्रपति वास्तविक प्रशासनिक शक्ति प्राप्त करता और कांग्रेस पर अपना प्रभाव स्थापित करता है।

सविधान म मघ सरकार द्वारा की जाने वाली नियुक्तिया को दो भागो मे बाटा गया है (१) वे उच्च पद जिन पर राष्ट्रपति सीनेट क परामश और उनके बहुमत की सहमति से नियुक्तियाँ कर सकता है और (२) वे निम्न पद जिन पर कांग्रेस की सहमति स राष्ट्रपति स्वय अथवा विभागीय अध्यक्ष तथा न्यायालय नियुक्तिया कर सकते हैं। क्योंकि सविधान मे निम्न पदो की व्याख्या नही की गयी है, इसलिए यह निश्चित करना कि निम्न पदो के अतगत कौन अधिकारी आत हैं, कांग्रेस के अधिकार म है और वही इन पदों पर नियुक्ति के ढग को निश्चित कर सकती है।

सविधान के अनुसार राजदूतो, अन्य प्रदूता, वाणिज्य दूता, सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो, विभिन्न आयोगो के अध्यक्षो, उनक सचिवो, विभिन्न सघीय आयोगो के सदस्यो, चुनी अधिकारियो, राजस्व अधिकारियो और मना तथा नौ-सना मे उच्चाधिकारियो की नियुक्ति राष्ट्रपति कर सतते हैं, परंतु सीनेट के द्वारा अपन बहुमत से इन नियुक्तियो की पुष्टि की जाना अनिवाय है। सामान्यतया मन्त्रिपरिषद के सदस्यो, राजदूत, राष्ट्रपति के ध्यक्षितगत सहायको और सर्वोच्च न्यायालय क

न्यायाधीशों की नियुक्ति को सीनेट के द्वारा पुष्टि प्रदान कर दी जाती है, यद्यपि इसके कुछ अपवाद हैं। अब तक ८ बार सीनेट ने राष्ट्रपति द्वारा की गयी मंत्रियों की नियुक्ति को अस्वीकार किया है और राजदूतों तथा 'न्यायाधीशों की लगभग ११ नियुक्तियों को सीनेट ने अस्वीकार किया है। शेष जो लगभग १५ हजार नियुक्तियाँ हैं, उनके सम्बन्ध में सामान्य व्यवहार यह है कि राष्ट्रपति के दल के सीनेट के सदस्य राष्ट्रपति के सम्मुख नाम प्रस्तावित करते हैं और सामान्यतः राष्ट्रपति इन्हें स्वीकार कर लेता है। जिन अधिकारियों की नियुक्ति के लिए सीनेट की सहमति आवश्यक होती है उनकी भी राष्ट्रपति एक विशेष विधि के अनुसार कुछ समय तक सीनेट की सहमति लिए बिना नियुक्ति कर सकता है। इस 'अल्पावकाश नियुक्ति' (Recess Appointments) कृत है और इसके अंतर्गत राष्ट्रपति सीनेट के दो अधिवेशनों के बीच के काल में नियुक्ति कर सकता है। लेकिन वर्तमान समय में इस विधि का प्रयोग बहुत कम किया जाता है।

सीनेट के प्रति शिष्टता (Senatorial Courtesy)—अनेक सघीय पदों, विशेषतया राज्य विशेष से सम्बन्धित सघीय पदों, पर एक विशेष पद्धति द्वारा नियुक्तियाँ की जाती हैं जिसे 'सीनेट के प्रति शिष्टता' कहा जाता है। यह एक अलिखित नियम या परम्परा है जिसके अनुसार राष्ट्रपति अपने दल के उन सीनेट सदस्यों से नियुक्ति के सम्बन्ध में मन्त्रणा करता है जो उस राज्य की ओर से सीनेट सदस्य हैं जिसमें नियुक्ति करनी है। यदि राष्ट्रपति ऐसा नहीं करता और अपनी निजी इच्छा से ही नियुक्तियाँ करता है, तो अथवा सदस्य सीनेट के प्रति शिष्टता के नियम के अनुसार सम्भवतः राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्ति को अस्वीकार कर देगे। इस नियम के प्रवर्तन का एक अच्छा उदाहरण १९३८-३९ का पलाइड एच० राबर्ट का मामला है। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने पलाइड एच० राबर्ट को पश्चिमी वर्जीनिया के सघीय जिला न्यायालय का न्यायाधीश नियुक्त कर दिया। इस नियुक्ति पर वर्जीनिया राज्य के दोना सीनेट सदस्यों ने आपत्ति की, लेकिन राष्ट्रपति ने इस पर कोई ध्यान नहीं दिया और राबर्ट का नाम सीनेट के पास पुष्टिकरण के लिये भेज दिया। सीनेट ने इसे अस्वीकृत कर दिया। सीमित रूप में इस परम्परा का लाभ के सदस्य भी उठा सकते हैं जो राष्ट्रपति के दल के नहीं हैं। उदाहरण के लिए, १९४० में मिचिगन के सिनेटर होमर फर्गुसन ने मोटर केरियर क्लेम्स कमीशन पर १९४८ के चुनाव में अपने असफल प्रतिद्वन्द्वी फ्रैंक एफ० हुक की नियुक्ति की पुष्टि नहीं होने दी। उन्होंने यह तर्क दिया कि उन्हें इस नियुक्ति पर व्यक्तिगत रूप से आपत्ति है और यह उनके सम्मान के विरुद्ध होगा। इस प्रकार सीनेट के सदस्य 'शक्ति एक की नहीं, समूह की होती है और समूह के बल पर ही एक भी शक्तिशाली होता है' के सिद्धान्त पर आचरण करते हुए एक दूसरे के प्रति शिष्टता बरतते हैं और राष्ट्रपति की नियुक्ति की शक्ति पर अकुश रहते हैं। सीनेट के प्रति शिष्टता' राष्ट्रपति की शक्ति पर एक अकुश होते हुए भी यह स्वीकार करना पड़ेगा कि राष्ट्रपति सरक्षण के

बहुत महत्वपूर्ण अधिकारों का उपभोग करता है और हजारों ऊँचे वेतन प्राप्त करने वाले अधिकारियों की नियुक्ति राष्ट्रपति के हाथ में रहती है।

सविधान के अंतर्गत इस सम्बन्ध में स्पष्ट व्यवस्था नहीं की गई है कि राष्ट्रपति अपने द्वारा नियुक्त पदाधिकारियों को पदच्युत कर सकता है अथवा नहीं। सविधान में केवल यह कहा गया है कि देशद्रोह, भ्रष्टाचार या अन्य गम्भीर अपराधों के लिए पदाधिकारियों को महाभियोग द्वारा पदच्युत किया जा सकता है, परन्तु यह प्रक्रिया निश्चित रूप के कष्टकारी है। अधमता अथवा अनुत्तरदायित्व के आधार पर पदच्युत करने के सम्बन्ध में सविधान मौन है, परन्तु इसे अपना निहित अधिकार मानकर राष्ट्रपति के द्वारा इसका प्रयोग किया जाता रहा है। समय समय पर कांग्रेस ने राष्ट्रपति के इस अधिकार को सीमित करने का प्रयत्न किया किन्तु वह इसमें असफल रही। 'मेयर्स बनाम संयुक्त राज्य' (Myers vs United States) के विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्णय लिया कि जिन पदाधिकारियों को राष्ट्रपति नियुक्ति करता है, उन पदाधिकारियों को वह पदच्युत भी कर सकता है और कांग्रेस विधि द्वारा राष्ट्रपति की इस शक्ति को सीमित नहीं कर सकती, लेकिन राष्ट्रपति सघीय न्यायालय के यायाधीशों को, कांग्रेस द्वारा स्थापित स्वतंत्र बोर्ड सस्था या आयोग के सदस्यों को और लोक सेवा नियमा के अन्तर्गत नियुक्त पदाधिकारियों को पदच्युत नहीं कर सकता है।

(iv) क्षमादान का अधिकार—संयुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति को अन्य देशों के अध्यक्षों की भाँति अपराधियों को क्षमा प्रदान करने उनका दण्ड को स्थगित करने या कम करने का अधिकार प्राप्त है। राष्ट्रपति के द्वारा एक ही प्रकार के अपराध में दण्डित अनेक व्यक्तियों को 'सर्वक्षमा (amnesty) भी प्रदान की जा सकती है। राष्ट्रपति की इस क्षमादान की शक्ति पर दो प्रतिबंध हैं प्रथम, राज्यों की विधि के विरुद्ध किये गये अपराधों में दण्डित करने का अधिकार राष्ट्रपति को प्राप्त नहीं है, वह केवल सघीय विधि के विरुद्ध किये गये अपराधों में ही क्षमा प्रदान कर सकता है। द्वितीय राष्ट्रपति महाभियोग द्वारा दण्डित व्यक्तियों को क्षमा प्रदान नहीं कर सकता है।

(v) परराष्ट्र सम्बन्धों का संचालन—संयुक्त राज्य अमरीका राज्य की कार्यपालिका के प्रधान होने के नाते राष्ट्रपति अमरीका की परराष्ट्र नीति निर्धारित करता है और विश्व के अन्य राज्यों के साथ अमरीका के परराष्ट्र सम्बन्धों का संचालन करता है। सन १८०० में मुख्य न्यायाधीश माशेल ने घोषणा की थी कि 'वदेशिक सम्बन्धों में राष्ट्रपति राष्ट्र का एकमात्र अभिकर्ण है और विदेशी राष्ट्रों के मध्य वह उसका एकमात्र प्रतिनिधि है।' सन १९३६ के करटिस राइट विवाद में मुख्य न्यायाधीश सदरलण्ड ने इस स्थिति को स्वीकार करते हुए कहा था कि 'राष्ट्रपति ही पूर्ण रूप से सघीय शासन के वदेशिक सम्बन्धों के निर्वहन में अधिकृत प्रवक्ता तथा साधन है। इस अधिकार के उपभोग के लिए राष्ट्रपति को कांग्रेस के अधिनियम की आवश्यकता नहीं है। इसको शासन के अन्य अधिकारों

की भांति ही प्रयुक्त किया जा सकता है, वशतँ इस अधिकार का प्रयोग सविधात के उपबन्धों के अनुसार हो।" हूवर आयोग, सिडनी हेमन और लास्की द्वारा भी राष्ट्रपति की इस स्थिति को स्वीकार किया गया है और वस्तुतः इस पर कोई विवाद नहीं है।

परराष्ट्र सम्बन्धों के संचालन के क्षेत्र में राष्ट्रपति के द्वारा निम्न कार्य किये जाते हैं

राजदूतों एवं अथ प्रतिनिधियों की नियुक्ति—राष्ट्रपति राजदूतों एवं राजनयिक तथा व्यापारिक प्रतिनिधियों की नियुक्ति कर परराष्ट्र सम्बन्धों के संचालन में महत्त्वपूर्ण रूप के भाग लेता है। राजदूतों की नियुक्ति पर सीनेट की सहमति आवश्यक है अतः अनेक बार राष्ट्रपति अपने विशेष अभिक्ताओं की नियुक्ति करते हैं, जिन पर सीनेट के समर्थन की आवश्यकता नहीं रहती। राष्ट्रपति बुडरो विल्सन के विशेष अभिक्ता बनल हाऊस, फ्रैंकलिन रूजवेल्ट के हेरी हॉपकिंस तथा टूमन और लिण्डन बर्नेस को एवरेल हेरीमैन ने अमरीका की कूटनीति में महत्त्वपूर्ण रूप से भाग लिया है। वर्तमान राष्ट्रपति निक्सन के विशेष अभिक्ता डा० हैनरी कौसिंगर ने अमरीका के साम्यवादी चीन के साथ सम्बन्ध सुधारन तथा वियतनाम शांति समझौते में महत्त्वपूर्ण रूप से भाग लिया तथा ले रहे हैं।

अमरीकी विदेश नीति का प्रवक्ता—राष्ट्रपति अमरीका की विदेश नीति का मुख्य प्रवक्ता होता है तथा कांग्रेस को समय-समय पर भेज गये राष्ट्रपति के सन्देशों द्वारा ही कई महत्त्वपूर्ण विदेश नीति सम्बन्धी उद्घोषणाओं को जन्म दिया गया यथा अलगाव का सिद्धांत (Doctrine of Isolation) मुनरो सिद्धांत, ट्रूमैन का चार सूत्री कार्यक्रम तथा मध्य पूर्व के लिए थाइजाहॉवर सिद्धांत। राष्ट्रपति द्वारा घोषित इन सिद्धांतों ने अंतरराष्ट्रीय राजनीति में अमरीका की भूमिका को निर्दिष्ट किया है।

विदेशी सरकारों को मायता प्रदान करना—विदेश नीति के क्षेत्र में राष्ट्रपति को एक अत्यन्त शक्ति विदेशी सरकारों को मायता प्रदान करने की प्राप्त है। इस अधिकार का प्रयोग राष्ट्रपति स्वविवेक से करता है और कभी-कभी वह इसे विदेश नीति के महत्त्वपूर्ण साधन के रूप में प्रयुक्त करता है। राष्ट्रपति हूवर चाहते थे कि जापान अपनी आक्रामक नीति का परित्याग कर दे, अतः उसने जापान को कठपुतली मचूको सरकार को मायता प्रदान नहीं की। सामान्यतः यह माना जाता है कि राष्ट्रपति ट्रूमैन ने उचित समय के पूर्व ही इजरायल राज्य को मायता प्रदान कर दी थी और इसका उद्देश्य अरब राज्यों के विरोध का प्रतिकार एवं नवोदित राज्य इजरायल को सुदृढ़ता प्रदान करना था। राष्ट्रपति राजदूतों को वापस बुलाकर या उनके स्तर में परिवर्तन कर भी अपना अग्रतोप व्यक्त कर सकता है। उदाहरण के रूप में, १९३६ में जब इटली ने इथियोपिया पर विजय प्राप्त कर ली, तो इथियोपिया में अमरीकी राजदूतावास का वाणिज्य दूतावास बना दिया गया और १९४० में जर्मनी में वाणिज्य दूतावास बंद कर दिया गया।

संघियाँ और प्रशासकीय समझौते—वैदेशिक नीति से सम्बन्धित राष्ट्रपति का सबसे प्रमुख कार्य विदेशी राज्यों से संघियाँ या समझौते करना है, लेकिन ये संघियाँ तभी वध समझी जाती हैं, जबकि सीनेट के द्वारा अपन कें बहुमत से इनकी पुष्टि कर दी जाय। यदि सीनेट राष्ट्रपति की विरोधी हो तो राष्ट्रपति स्वेच्छानुसार संघिया कभी भी नहीं कर सकता। सीनेट द्वारा वरसाव की संघि का अनुसमथन न किये जाने के कारण ही अमरीका राष्ट्रसंघ का सदस्य न बन सका, यद्यपि राष्ट्रपति विल्सन ने राष्ट्रसंघ के निर्माण में सबसे प्रमुख रूप से भाग लिया था। सीनेट की विदेश सम्बन्ध समिति इस सम्बन्ध में महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा करती है। वर्तमान समय में प्रायः सभी राष्ट्रपति प्रभावशाली सिनेटरों को संघि वार्ता में सम्मिलित करते हैं, अन्तरराष्ट्रीय सम्मेलनों में भाग लेने वाले शिष्टमण्डल में उन्हें उचित प्रतिनिधित्व प्रदान करते हैं और इसी प्रकार के अन्य उपायों द्वारा उनका समथन प्राप्त करने की चेष्टा करते हैं।

संघियों की क्रियाविती हतु उन पर सीनेट का अनुसमथन आवश्यक होता है, अतः अनेक बार राष्ट्रपति दूसरे दशा के साथ सम्बन्ध स्थापित करने के लिए संघियों के स्थान पर 'प्रशासकीय समझौते' (Executive agreements) का आश्रय लेते हैं, क्योंकि इन पर सीनेट के अनुसमथन की आवश्यकता नहीं होती। प्रशासकीय समझौता दो देशों की वायपालिका के प्रधानों के बीच सम्पन्न होता है। राष्ट्रपति थियोडोर रूजवेल्ट ने डोमिनिकन रिपब्लिक तथा जापान के सम्राट के साथ इसी प्रकार के महत्त्वपूर्ण समझौते किये थे। दूसरे महायुद्ध के समय एफ० डी० रूजवेल्ट ने एक प्रशासकीय समझौते 'Destroyer Bases Agreement' के माध्यम से ब्रिटन को ५० अमरीकी विमानों दिये थे। कांग्रेस भी राष्ट्रपति को अन्य राष्ट्रों के साथ समझौते करने का अधिकार दे सकती है जैसे मन् १९३४ में 'परस्पर सम्बन्ध सूचक व्यापार अधिनियम' (Reciprocal Trade Act) के अनुसार राष्ट्रपति को विदेशों के साथ व्यापारिक समझौते करने का अधिकार दिया गया। गुप्त कूटनीति (Secret Diplomacy) के आधार पर राष्ट्रपति का 'गुप्त समझौते' करने की भी शक्ति प्राप्त है। सन् १९०५ में थियोडोर रूजवेल्ट ने जापान के साथ गुप्त समझौता करके निश्चित किया था कि फिलिपाइन्स द्वीप में अमरीकी प्रभुत्व को जापान मायता देगा तथा कोरिया में जापान के आधिपत्य को अमरीका स्वीकार करेगा। द्वितीय महायुद्ध के काल में रूजवेल्ट ने बर्चिल और अन्य राजनेताओं के साथ गुप्त भन्नाएँ करके अमरीकी विदेश नीति को नया मोड़ दिया था।

(vi) विदेशों में अमरीकी नागरिकों को सुरक्षण—राष्ट्रपति का यह भी कर्तव्य है कि वह विदेश यात्रा करने वाले और प्रवासी अमरीकी नागरिकों को सुरक्षण प्रदान करे। यदि प्रवास काल में अमरीकी नागरिकों के साथ वहा दुर्व्यवहार किया जाता है तो राष्ट्रपति ऐसे मामलों में हस्तक्षेप कर हजति की माग कर सकता है।

इन सबके अतिरिक्त अमरीकी राष्ट्रपति अन्तरराष्ट्रीय सम्मेलनों में भाग लेता है और अमरीका के सर्वोच्च प्रतिनिधि के रूप में विदेश यात्राएँ करता है। वर्तमान समय में अमरीकी राष्ट्रपति की विदेश यात्राएँ और अन्तरराष्ट्रीय राजनीति पर उनका प्रभाव बढ़ता जा रहा है।

यदि पिछले वर्षों में अन्तरराष्ट्रीय राजनीति के अतगत अमरीका द्वारा अपनाई गयी स्थिति का अध्ययन किया जाय, तो भी यह बात नितांत स्पष्ट हो जाती है कि अमरीका की विदेश नीति के संचालन में राष्ट्रपति सर्वाधिक प्रमुख रूप से भाग लेता है। १९६२ में क्यूबा विवाद के अतगत अमरीका द्वारा अपनाई गई कठोर स्थिति राष्ट्रपति कैंनेडी के व्यक्तिगत निणय का परिणाम थी। राष्ट्रपति जॉनसन के द्वारा अपने वापकाल में जिस प्रकार वियतनाम युद्ध में अधिकाधिक सक्रिय भाग लेने की नीति अपनायी गयी और १९७१-७३ के काल में राष्ट्रपति निकसन के द्वारा समुक्त राष्ट्रसंघ में साम्यवादी चीन को प्रवेश प्रदान करने, साम्यवादी चीन के साथ अमरीका के सम्बन्ध सुधारने और वियतनाम के सम्बन्ध में शान्ति समझौते के जो कार्य किये गये वे सभी इन राष्ट्रपतियों के व्यक्तिगत निणयों के परिणाम थे और इनमें उनमें द्वारा पहल दी गयी थी। यह स्पष्ट है कि वैदेशिक सम्बन्धों का अंतिम नियन्त्रण राष्ट्रपति के हाथों में है और राष्ट्रपति विदेश नीति को अपनी इच्छानुसार दिशा प्रदान करता है।

सेनाएँ भेजने का काय भूतकाल में राष्ट्रपति पोक, राष्ट्रपति मक्किनले और राष्ट्रपति विल्सन के द्वारा भी किया जा चुका है। अब तक के इस समस्त घटनाचक्र को दृष्टि में रखते हुए सिडनी हेमन के शब्दों में कहा जा सकता है कि शीत युद्धों, अर्द्ध युद्धों तथा अघोषित युद्धों के इस युग में अक्सर ऐसा प्रतीत होता है कि राष्ट्रपति की युद्ध करने की शक्ति ने कांग्रेस के युद्ध घोषित करने के अधिकार को हड़प लिया है।¹

सर्वोच्च सेनापति के रूप में राष्ट्रपति व्यापक शक्तियों का प्रयोग करता है। वह निश्चित करना है कि सेनाएँ कहाँ एकत्र की जायें तथा हवाई अड्डे और जहाजी बेड़े कहाँ स्थापित किये जायें। दोनों महायुद्धों को दृष्टि में रखते यह कहना बहुत अधिक जतिशयोक्तिपूर्ण नहीं होगा कि युद्धकाल में उसकी स्थिति लगभग एक अधिनायक जमी हो जाती है।

(२) विधायी शक्तियाँ—शक्ति विभाजन सिद्धांत पर आधारित अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था को अपनाने के कारण अमरीकी संविधान के द्वारा राष्ट्रपति को प्रत्यक्ष रूप में विधि निर्माण की शक्ति प्रदान नहीं की गयी है। लेकिन संविधान निर्माता शक्ति विभाजन सिद्धांत की सीमाओं से परिचित थे और उनके द्वारा राष्ट्रपति को विधायी क्षेत्र में कुछ काय सौंपे गए थे। पौडर के शब्दों में, संविधान ने राष्ट्रपति को विधायी प्रक्रिया के प्रारम्भ और अंत में स्थान दिया है। राष्ट्रपति अपने इन कार्यों के आधार पर परोक्ष रूप में विधि निर्माण का प्रभावित कर सकता है और वर्तमान समय में तो राष्ट्रपति के ये काय इतने बढ़ गये हैं कि इनके आधार पर उसे प्रधान विधायक (Chief Legislator) कहा जाना लगा है। विधायी क्षेत्र में राष्ट्रपति द्वारा किये जाने वाले कार्यों का उल्लेख इस प्रकार है

(1) कांग्रेस को सन्देश भेजना—संविधान में व्यवस्था की गयी है कि 'समय समय पर राष्ट्रपति कांग्रेस को सघ की स्थिति के बारे में जानकारी देगा और उसके विचार के लिए ऐसे सुझावों की सिफारिश करेगा, जिन्हें वह आवश्यक और लाभकर समझे।' राष्ट्रपति कांग्रेस का वापिस सन्देश भेजते हैं। इन सन्देशों में देश की सामान्य स्थिति पर प्रकाश डालते हैं आवश्यक समस्याओं पर कांग्रेस का ध्यान आकर्षित करते हैं और आवश्यक कानूनों की सिफारिश करते हैं। इससे अतिरिक्त वे कभी-कभी विशेष परिस्थितियों के बारे में विशेष सन्देश भेजते हैं और आवश्यक कानूनों के निर्माण का सुझाव देते हैं। राष्ट्रपति वाशिंगटन तथा एडम्स कांग्रेस में स्वयं उपस्थित होकर सन्देश पढ़ते थे, जँफरसन ने इस प्रथा का बंद कर दिया और

1 'In this epoch of cold wars, half wars and undeclared wars it appears at times that the President's powers to make war has virtually swallowed the congressional right to declare war
—Hayman, Sydney, *The American Presidents* p 294

2 'The constitution puts the President at the beginning and end of the legislative process
—A M Potter, *American Government and Politics* p 197

मे कांग्रेस का अधिवेशन समाप्त हो जाय, तो राष्ट्रपति की म्बिकृति न मिलन पर यह विधेयक अपन आप ही निषिद्ध हो जाता है, इसमे राष्ट्रपति को प्रत्यक्ष रूप से निषेध करने की आवश्यकता नहीं होती और इसे ही राष्ट्रपति का 'जेबी निषेधाधिकार' कहते हैं। इस शक्ति का महत्त्व इस दृष्टि से है कि कांग्रेस अपने अधिवेशन के अंतिम दिनों में जल्दी जल्दी विधेयक पारित करती है, परंतु जेबी निषेधाधिकार के कारण ये विधेयक विधि का रूप नहीं ले पाते।

प्रारम्भ में राष्ट्रपतियों ने निषेधाधिकार की शक्ति का प्रयोग सीमित रूप में किया, किंतु बाद में इसका व्यापक प्रयोग होने लगा। उदाहरण के लिए क्लीव लैंड द्वारा ४१४ बार, फ्रैंकलिन रूजवेल्ट द्वारा ६३१ बार और ट्रूमन द्वारा २२४ बार निषेधाधिकार की शक्ति का प्रयोग किया गया। आइजन्हावर के द्वारा भी इस शक्ति का पर्याप्त प्रयोग किया गया और अभी १९७३ ७४ में राष्ट्रपति पद और कांग्रेस में जो दलीय स्थिति है उसमें राष्ट्रपति निक्सन द्वारा इस शक्ति का व्यापक रूप में प्रयोग किये जाने की सम्भावना है। राष्ट्रपति निषेधाधिकार की शक्ति के प्रयोग की घमकी देकर भी विधेयक का प्रारूप अपनी इच्छानुसार बनवा सकता है। थ्योडर रूजवेल्ट और ट्रूमन ने इस घमकी का अधिक प्रयोग किया था। ऑग और रे ने राष्ट्रपति की इस निषेधाधिकार शक्ति के सम्बन्ध में लिखा है कि प्रथाया द्वारा निषेधाधिकार में इतनी वृद्धि हो गयी है कि वह विधेयक को दोहराने की सामान्य शक्ति बन गयी है, जिसका प्रयोग सभी प्रकार के विधेयकों के सम्बन्ध में किया जाता है।"

(iv) कायपालिका आदेश (Executive Orders)—निषेधाधिकार राष्ट्रपति को निषेधात्मक विधायी शक्ति प्रदान करता है तो राष्ट्रपति के द्वारा मकारात्मक विधायी शक्ति का प्रयोग कायपालिका आदेश के माध्यम से किया जाता है। राष्ट्रपति को शासन विषयक आदेश जारी करने का अधिकार प्राप्त है। बाइन कानून बनाने समय केवल नीति का निर्देश कर देनी है और उनके सम्बन्ध में विशद रूप से नियम बनाने का अधिकार कायपालिका विभाग को दे दिया जाता है। इस व्यवस्था से लाभ उठाकर राष्ट्रपति विभिन्न शासन विषयक आदेश जारी करता है, जिनका कानून के समान ही महत्त्व होता है। इसे 'प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) या 'अध्यादेश शक्ति' (Ordinance Power) भी कहते हैं।

व्यवस्थापन को प्रभावित करने के अर्थ साधन—उपरोक्त के अतिरिक्त अन्य साधनों से भी राष्ट्रपति व्यवस्थापन को प्रभावित कर सकता है। यद्यपि संविधान राष्ट्रपति को विधेयकों का प्रारूप निवारित करने का अधिकार प्रदान नहीं करता, किंतु व्यवहार में राष्ट्रपति के अधिक प्रशासनिक अनुभव ने उसे यह शक्ति प्रदान कर दी है। कांग्रेस के अन्दर और बाहर राष्ट्रपति की एक प्रभावशाली ताबी होती है, जो राष्ट्रपति की इच्छानुसार कानून निर्माण का प्रयत्न करती है। राष्ट्रपति का हजारों पदों पर नियुक्तियाँ करने का जो अधिकार प्राप्त है, उससे आधार पर राष्ट्र-

पति कांग्रेस सदस्यों पर कृपा कर उनसे बदले में विधि निर्माण क्षेत्र में सहयोग और सद्भाव की आशा कर सकता है। यदि कांग्रेस राष्ट्रपति की इच्छानुसार कानून निर्माण का कार्य नहीं कर रही है तो वह राष्ट्र के सर्वोच्च नेता के रूप में लोकमत से सीधी अपील भी कर सकता है और इन सबके अतिरिक्त कांग्रेस सदस्यों के सम्मेलन और अनुरोध के आधार पर उसके द्वारा विधि निर्माण कार्य को प्रभावित कराने का सफल प्रयत्न किया जा सकता है।

वस्तुतः राष्ट्रपति विधि के क्षेत्र में पर्याप्त शक्तिशाली होता है। एल० एच० चेम्बरलेन ने १९४६ में ५० वर्षों में कांग्रेस द्वारा निर्मित ६६ महत्त्वपूर्ण कानूनों का विश्लेषण अपनी पुस्तक 'राष्ट्रपति, कांग्रेस और विधायन' (The President Congress and Legislation) में करते हुए बताया है कि "२० प्रतिशत कानून कायपालिका के प्रभाव से ४० प्रतिशत कांग्रेस के प्रभाव से, ३० प्रतिशत कांग्रेस और कायपालिका दोनों के समान प्रभाव से तथा १० प्रतिशत गैर सरकारी निजी हितों के प्रभाव से बने थे।" उसने यह भी बताया है कि बीसवीं सदी के अमरीकी संवैधानिक इतिहास की एक प्रमुख घटना विधि निर्माण के क्षेत्र में कायपालिका का एक शक्ति के रूप में उदय है।"

विधि निर्माण के क्षेत्र में राष्ट्रपति की इन समस्त शक्तियाँ क बायजूद यह मानना होगा कि राष्ट्रपति विधि निर्माण कार्य का प्रभावित ही कर सकता है, नियंत्रित नहीं। विधि निर्माण में उसका वास्तविक प्रभाव स्वयं उसके व्यक्तित्व, कांग्रेस के दोनों सदनों में उसके दल की स्थिति और उसकी नीति की लोकप्रियता पर निर्भर करता है।

(३) यायिक शक्तियाँ—राष्ट्रपति को यायिक क्षेत्र में भी शक्तियाँ प्राप्त हैं। सीनेट की महमति से वह संघीय यायालय के यायाधीशों की नियुक्ति करता है, किंतु वह उन्हें पदच्युत नहीं कर सकता। संविधान के अनुसार राष्ट्रपति को अमरीकी संघ के विरुद्ध किये गये अपराधों के सम्बन्ध में अपराधियों के दण्ड का स्थगित करने या क्षमा प्रदान करने की शक्ति प्राप्त है, परन्तु महाभियोग द्वारा दण्डित व्यक्तियों को राष्ट्रपति क्षमादान नहीं कर सकता है। राष्ट्रपति सवक्षमा (amnesty) अर्थात् एक साथ अनेक व्यक्तियों को क्षमा भी प्रदान कर सकता है, जसा कि राष्ट्रपति जानसन ने १८६८ में उन सभी व्यक्तियों को क्षमा कर दिया जो गृहयुद्ध में दक्षिण की ओर से लड़े थे।

(४) राष्ट्रपति एक दलीय नेता—राष्ट्रपति अपने दल का नेता होता है और इस रूप में भी उसे बहुत अधिक शक्ति तथा प्रभाव प्राप्त होता है। वह अपने दल की राष्ट्रीय समिति के चेयरमन को नियुक्त करता है और उसके परामर्श से दल के अन्य महत्त्वपूर्ण पदों पर नियुक्ति करता है। उसके दल के पदाधिकारी दल की सभी महत्त्वपूर्ण नीतियाँ और राष्ट्रीय समस्याओं के बारे में उसने परामर्श करते हैं और उसके विचार सभी महत्त्वपूर्ण विषयों पर निर्णायक होते हैं। यदि राष्ट्रपति के दल

को कांग्रेस के दोनो सदसो म बहुमत प्राप्त हो, तो यह दलीय नेता के रूप में विधि निमाण का काय अपनी इच्छानुसार करवा सकता है।

(५) अमरीकी राष्ट्र का सर्वोच्च नेता—इन सबसे अतिरिक्त, राष्ट्रपति अमरीकी राष्ट्र का सर्वोच्च नेता होता है। अमरीकी राष्ट्रपति का चुनाव एकदलीय व्यक्ति के रूप में किया जाता है, लेकिन राष्ट्रीय कायपालिका के सर्वोच्च प्रधान के रूप में उम जो स्थिति प्राप्त होती है, उमके कारण वह दलीय नेता के ऊपर उठकर राष्ट्र का प्रतीक बन जाता है। अमरीकी संविधान निर्माता नियंत्रण और सन्तुलन के सिद्धान्त में विश्वास करते थे और उनका द्वारा संगठित या एकमूत्रीय नेतृत्व के प्रधान पर विचारें हुए या कुछ सीमा तक विभाजित नेतृत्व की व्यवस्था की गई थी, लेकिन अमरीकी जनता की लालसा सदैव एक ही सत्ता का नेतृत्व प्राप्त करने की रही और उनके द्वारा कांग्रेस की अपेक्षा राष्ट्रपति के रूप में ही यह नेतृत्व प्राप्त किया गया है। राष्ट्रपति अमरीकी राजनीति का सर्वोच्च व्यक्तित्व है सम्पूर्ण राष्ट्र का प्रतिनिधित्व उसके द्वारा ही किया जा सकता है और कठिन तथा संकटपूर्ण स्थिति में व्यक्ति उनी की ओर बुद्धिमत्तापूर्ण तथा प्रभावशाली नेतृत्व के लिए देखते हैं। इन सब बातों में उसे राष्ट्र के सर्वोच्च नेता की स्थिति प्रदान कर दी है और उसे यह स्थिति न केवल आंतरिक राजनीति, बरन अंतरराष्ट्रीय राजनीति में भी प्राप्त होती है। राष्ट्रपति विल्सन ने इस सम्बन्ध में लिखा है, 'समस्त राष्ट्र ने उस राष्ट्रपति निर्वाचित किया है और उसे यह ध्यान रहता है कि अमरीकी राष्ट्र का अर्थ कोई राजनीतिक प्रवक्ता नहीं है। केवल उसका उद्घोष ही राष्ट्रीय होता है। उसे एक बार देश का विश्वास तथा प्रशंसा जीत लेने दो और कोई जकेली शक्ति उसका सामना नहीं कर सकती कई शक्तियों का संगठन उसे सरलता से नहीं हरा सकता। उसकी स्थिति राष्ट्रीय हो जाती है। वह किसी एक निर्वाचन क्षेत्र का प्रतिनिधि न होकर समस्त राष्ट्र का प्रतिनिधि होता है।'

लेकिन वास्तविक स्थिति बहुत कुछ सीमा तक राष्ट्रपति के अपने व्यक्तित्व पर निर्भर करती है। कूलिज और चुचानन जैसे औसत व्यक्ति राष्ट्रपति की संवधानिक स्थिति का संकुचित रूप ग्रहण करते हुए राष्ट्रीय राजनीति में एक साधारण भूमिका निभाते हैं लेकिन लिंकन, बुडरो विल्सन और फ्रैंक्लिन डी० रूजवेल्ट जैसे शक्तिशाली व्यक्ति जीवन के सभी क्षेत्रों में राष्ट्र को शक्तिशाली नेतृत्व प्रदान करते हैं। संकटकाल में तो राष्ट्रपति पद की कोई भी सीमाएँ नहीं रहती। मुनरो लिखता है कि, 'युद्धकाल में राष्ट्रपति की शक्तियाँ उतनी ही अधिक हैं जितनी नैपोलियन या आलिबर ट्रामबेल की थीं। लेकिन सामान्य काल में राष्ट्रपति एक तानाशाह की भाँति नहीं, बरन एक प्रजातन्त्रात्मक राज्य के सर्वोच्च प्रधान के रूप में कार्य करता है।'

राष्ट्रपति की शक्तियों में वृद्धि और उसके कारण

संयुक्त राज्य अमरीका के संवधानिक विकास के अध्ययन से यह नितान्त

स्पष्ट हो जाता है कि राष्ट्रपति पद की शक्तियाँ म निरंतर वृद्धि होती रही है। जाज वॉशिंगटन के समय से रिचर्ड निक्सन के समय तक राष्ट्रपति का पद विश्व का सर्वाधिक शक्तिशाली पद हो गया है। अमरीकी संविधान के निर्माता नियंत्रण और संतुलन के सिद्धांत के आधार पर कार्य करते हुए किसी भी पदाधिकारी को बहुत अधिक शक्तिशाली नहीं होना चाहते थे, लेकिन परिस्थितियाँ वश राष्ट्रपति पद सभी संवैधानिक सीमाओं को पार कर गया है। पीटर के शब्दों में, 'राष्ट्रपति का पद एक विस्तारशील शक्ति का पद रहा है।'¹

राष्ट्रपति पद की शक्तियाँ म निरंतर वृद्धि के कारणों का अध्ययन निम्न रूपों में किया जा सकता है

(१) राष्ट्रपति पद की शक्तियों म वृद्धि का सर्वप्रथम कारण इस पद को धारण करने वाले महान व्यक्ति रह है, जिन्होंने संविधान की उदार व्याख्या को ग्रहण करते हुए दूरदर्शिता और साहस के साथ राष्ट्रीय हित में कार्य किया। इन राष्ट्रपतियों की धारणा यह थी कि यदि संविधान स्पष्ट शब्दों में उसे ऐसा करने से रोकता न हो, तो आवश्यकतानुसार जो कुछ भी वह देश के हित में ठीक समझे, करे। ऐसे महान राष्ट्रपतियों में जैक्सन लिकन और एफ० डी० हजवेल्ड के नाम सर्वप्रमुख रूप से लिये जा सकते हैं और वॉशिंगटन, गियोर्डर हजवेल्ड, विल्सन तथा कनेडी के द्वारा भी बहुत कुछ सीमा तक इसी सिद्धांत के आधार पर आचरण किया गया। इन राष्ट्रपतियों के कार्यों को देखते हुए बुडरो विल्सन का यह कथन सर्वथा सत्य है कि 'कानून तथा नीति दोनों को दृष्टि से एक राष्ट्रपति उतना महान बनने के लिए स्वतंत्र है, जितनी कि उसमें सामर्थ्य है। उसकी अपनी क्षमता ही उसकी महानता की सीमा है।'

(२) सर्वोच्च न्यायालय द्वारा की गयी संविधान की व्याख्याओं ने भी राष्ट्रपति पद को शक्तिशाली बनाने का ही कार्य किया है। संविधान की अस्पष्टता या उसके भाग की स्थिति में सर्वोच्च न्यायालय ने संविधान की व्याख्या इस प्रकार से की है कि राष्ट्रपति को प्रमुखी शक्ति प्राप्त हो गयी। उदाहरण के लिए संविधान सांख्यिक अधिनियमों की पदच्युति की विधि के सम्बन्ध में मौन है, लेकिन सर्वोच्च न्यायालय ने संवैधानिक शब्दावली की उदार व्याख्या करते हुए मेयस नामक विवाद में मत प्रकट किया कि राष्ट्रपति स्वेच्छा से एम पदाधिकारियों को पदच्युत कर सकता है। अय क्षेत्रों में भी सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दी गई व्याख्याओं ने राष्ट्रपति पद की शक्तियों को बढ़ाया है।

(३) राष्ट्रपति पद के लिए प्रजातन्त्रोत्थरण ने भी उसकी शक्तियाँ बढ़ाने में योग दिया है। यद्यपि संवैधानिक रूप से राष्ट्रपति का निर्वाचन आज भी अप्रत्यक्ष

¹ "The Presidency has been an office of expanding powers
—A M Potter *American Government and Politics* p 203

रीति से ही होता है किन्तु व्यवहार में राष्ट्रपति के निर्वाचका का चुनाव जिस प्रकार से होता है और उसका बाद जिस प्रकार से वे राष्ट्रपति का निर्वाचन करते हैं, उसने इस एक प्रत्यक्ष निर्वाचन का रूप प्रदान कर दिया है। राष्ट्रपति पद के इस पूण प्रजात त्रीकरण के कारण राष्ट्रपति जनता का निरन्तर नना और उसकी आकांक्षा का मूल रूप बन गया है। जनता का जैसा विश्वास उस प्राप्त है वगैरह किसी भी पदाधिकारी या सस्था की नहीं। हेमरी जेम्स फोड के शब्दा में, 'संवैधानिक ढांचे को तोड़कर राष्ट्रपति पद को महान बनाना जनता का ही काम है।'¹

(४) समुक्त राज्य अमरीका के एक महान विश्व शक्ति के रूप में उदय और अमरीका द्वारा लोककल्याणकारी राज्य की धारणा को अपना लेने के कारण भी राष्ट्रपति पद की शक्तियां में वृद्धि हुई है। आज की अंतरराष्ट्रीय राजनीति में अमरीकी राष्ट्र के अनेक उत्तरदायित्व हैं और ये उत्तरदायित्व राष्ट्रपति के द्वारा ही पूरे किये जा सकते हैं। राज्य के वायक्षेप में होने वाली निरन्तर वृद्धि ने राष्ट्रपति की शक्तियों में किस प्रकार से वृद्धि की है, इसके सम्बन्ध में कुछ उदाहरण देने जा सकते हैं। १७९८ में राष्ट्रपति वाशिंगटन ने ९ अपराधियों को क्षमा प्रदान की और ६५ व्यक्तियों को सघीय पदा पर नियुक्त किया, नेकिन ट्रूमन ने अपने वायकाल के एक वर्ष में ५०० नागरिक तथा ९ हजार सैनिक व्यक्तियों को क्षमा प्रदान की और २५ हजार व्यक्तियों को नियुक्त किया। वाशिंगटन ने अपन ८ वर्ष के वायकाल में २ विधेयको पर निषेधाधिकार का प्रयोग किया जबकि फ्रैक्लिन डी० रूजवेल्ट ने अपन १३ वर्ष के वायकाल में ६३१ विधेयको पर निषेधाधिकार का प्रयोग किया।

(५) अमरीकी संविधान को लागू करने के बाद अमरीकी राष्ट्र के सम्मुख जा सकट आय उ होने राष्ट्रपति पद की शक्तियों में भारी वृद्धि की है। सकटकाल में राष्ट्र का कुशल एवं सुखद नतृत्व की आवश्यकता होती है और यह नेतृत्व राष्ट्रपति के द्वारा ही प्रदान किया जा सकता है। लिबन के शासनकाल में गृहयुद्ध के कारण राष्ट्रपति को नवीन शक्तियां मिली। इसी प्रकार प्रथम विश्वयुद्ध, १९३० के आर्थिक सकट द्वितीय विश्वयुद्ध और युद्धोपरांत शीतयुद्ध ने राष्ट्रपति पद की शक्तियों को बढ़ाया है। इन सकटों का सफलतापूर्वक सामना करने से राष्ट्रपति पद की शक्ति में गतिमा भी बढ़ी है। सकट के समय राष्ट्रपति को जो शक्तियां दी जाती हैं, सकट समाप्त हान पर उनमें स अधिकांश को वापस ले लिया जाता है किन्तु समस्त शक्तियों को पूण रूप से वापस ले लेना प्रायः असम्भव होता है और मुनरो के शब्दों

¹ The greatness of the Presidency is the work of the people breaking through the constitutional form —Henry James Ford (Quoted by Burns and Peltason, *Government by the People* p 378)

मे 'इसलिए प्रत्येक राष्ट्रीय सकट का परिणाम राष्ट्रपति की सत्ता में स्थायी रूप से कुछ बातों का जुड़ जाना होता है।'¹

(६) वर्तमान समय में प्रशासनिक पक्षोदगिता बढ जान से कायपालिका आदेश की प्रवृत्ति का विकास हुआ है और इसने राष्ट्रपति का न केवल प्रशासन वरन् कानून निर्माण के क्षेत्र में भी शक्ति प्रदान कर दी है।

उपरोक्त प्रवृत्तियों के परिणामस्वरूप राष्ट्रपति की शक्तियों में बहुत अधिक वृद्धि हो गई है और आज की स्थिति के सम्बन्ध में स्ट्रोंग के शब्दों में कहा जा सकता है कि "विश्व के अल्प किसी भी संवैधानिक राज्य में अमरीकी राष्ट्रपति के समान व्यापक शक्तियों वाला कोई पदाधिकारी नहीं है।"²

राष्ट्रपति और कांग्रेस (President and Congress)

अमरीकी संविधान निर्माता शक्ति विभाजन के सिद्धांत से प्रभावित थे और उनका द्वारा अत्यन्त शान्त व्यवस्था को अपनाया गया है। इस कारण अमरीकी शासन व्यवस्था के अन्तर्गत राष्ट्रपति और कांग्रेस के बीच वैसा प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं है, जैसा प्रत्यक्ष सम्बन्ध ब्रिटेन में लोकसदन और कैबिनेट के बीच देखा जा सकता है। ब्रिटेन में लोकसदन (व्यवस्थापिका) और कैबिनेट कार्यकाल और कार्यों दोनों की ही दृष्टि से एक दूसरे पर निर्भर करते हैं लेकिन अमरीका में राष्ट्रपति और कांग्रेस कायकाल की दृष्टि में एक दूसरे से स्वतंत्र हैं। राष्ट्रपति का कार्यकाल ४ वर्ष है और कांग्रेस के द्वारा महाभियोग के अतिरिक्त अल्प किसी प्रकार से इस अवधि के पूर्व उसे पदच्युत नहीं किया जा सकता है एवं महाभियोग निश्चित रूप से एक अपवादस्वरूप प्रक्रिया है। इसी प्रकार कांग्रेस के दोनों सदनों में प्रतिनिधि सभा का कार्यकाल २ वर्ष और सीनेट सदस्यों का कार्यकाल ६ वर्ष होता है। ब्रिटिश प्रधानमंत्री जिस प्रकार सम्राट को परामर्श देकर लोकसदन को समय के पूर्व भंग करवा सकता है, उसी प्रकार राष्ट्रपति द्वारा प्रतिनिधि सभा या सीनेट को समय के पूर्व भंग नहीं किया जा सकता। इस प्रकार कार्यकाल की दृष्टि से राष्ट्रपति और कांग्रेस एक दूसरे से स्वतंत्र हैं।

लेकिन जहाँ तक कार्यों का सम्बन्ध है, कानून निर्माण और प्रशासन का कार्य अपनी प्रवृत्ति से ही एक दूसरे पर निर्भर है और अमरीकी संविधान निर्माता भी इस तथ्य से परिचित थे। इसके अतिरिक्त सरकार के किसी अल्प विशेष को अपने सीमित

¹ Every national emergency results therefore in some permanent additions to presidential authority

—W B Munro, *op cit* p 183

² 'It is safe to say that in no constitutional state in the world does there exist an officer with such vast powers as those of the President of the American Union

—C F Strong *Modern Political Constitutions* p 266

क्षेत्र में निरकुशता की प्रवृत्ति को ग्रहण करने से रोकने के लिए उनके द्वारा शक्ति विभाजन के साथ नियंत्रण और सन्तुलन के निष्ठात को अपनाया गया है। इस प्रकार अमरीका में भी राष्ट्रपति और कांग्रेस बहुत कुछ सीमा तक एक-दूसरे पर निर्भर है। फाइनेर ने इन दोनों की अंतर्निभरता का उल्लेख करते हुए लिखा है "राष्ट्रपति और कांग्रेस की शक्तियाँ एक बक नोट के दो भागों की भाँति हैं, जिसमें प्रत्येक दूसरे के बिना व्यर्थ होता है।"¹

राष्ट्रपति कांग्रेस के कार्यों को कैसे प्रभावित करता है ?

संविधान के अनुसार व्यवस्थापन कांग्रेस का एकाधिकार है और राष्ट्रपति कायपालिका का प्रधान है। अमरीकी राष्ट्रपति ब्रिटेन के प्रधानमंत्री की भाँति व्यवस्थापिका में स्वयं उपस्थित होकर विधेयक प्रस्तावित करने और विधि निर्माण के कार्य में व्यवस्थापिका को नेतृत्व प्रदान करने का कार्य तो नहीं करता, लेकिन वह अनेक प्रकार से कांग्रेस के कार्यों को प्रभावित करता है।

सबप्रथम राष्ट्रपति को अधिकार है कि वह ममय समय पर कांग्रेस का सन्देश भेजे। इन सन्देशों में वह देश की सामान्य स्थिति की विवेचना करते हुए कांग्रेस को सुझाव देता है कि विद्यमान परिस्थितियों का मुखावला करने और देश के सामने प्रस्तुत समस्याओं को हल करने के लिए किस प्रकार का व्यवस्थापन आवश्यक है। संवैधानिक इतिहास स्पष्ट हाता है कि इन सन्देशों का प्रायः सम्मान किया जाता है और कांग्रेस के व्यवस्थापन कार्यक्रम का श्रीगणेश सामान्यतया राष्ट्रपति के सन्देश से ही होता है।

द्वितीय, यदि राष्ट्रपति समझे कि कांग्रेस के द्वारा अनुचित प्रकार के कानूनों का निर्माण करने की चेष्टा की जा रही है, तो राष्ट्रपति निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है। राष्ट्रपति को यद्यपि पूर्ण निषेधाधिकार नहीं, वरन् मर्यादित निषेधाधिकार ही प्राप्त है, लेकिन सामान्यतया ऐसा देखा गया है कि राष्ट्रपति द्वारा किया गया विलम्बकारी निषेधाधिकार का प्रयोग विधेयक के जीवन को समाप्त ही कर देता है।

तृतीय, राष्ट्रपति को 'कायपालिका आदेश' जारी करने की शक्ति प्राप्त है, जिनका प्रभाव कानून के समान ही होता है। इन कायपालिका आदेशों के माध्यम से राष्ट्रपति सकारात्मक रूप से कानून निर्माण की शक्तियों का प्रयोग कर सकता है।

इन अतिरिक्त राष्ट्रपति अन्य प्रकार से भी विधि निर्माण को प्रभावित कर सकता है। राष्ट्रपति के द्वारा कांग्रेस के विशेष अधिवेशन बुलाये जा सकते हैं।

¹ 'The powers of the President and Congress resemble the two halves of a bank note, each useless without the other'

संविधान राष्ट्रपति को विधेयको का प्रारूप निर्धारित करने का अधिकार प्रदान नहीं करता, किंतु व्यवहार में राष्ट्रपति के अधिक प्रशासनिक अनुभव ने उसे यह शक्ति प्रदान कर दी है। कांग्रेस के अंदर और बाहर राष्ट्रपति की एक पभावशाली सौधी होती है, जो राष्ट्रपति की इच्छानुसार कानून निर्माण का पयरा करती है। राष्ट्रपति को हजारों पत्रों पर नियुक्तिर्मा करने का जो अधिकार प्राप्त है उसने आधार पर राष्ट्रपति कांग्रेस सदस्यों पर टुपा कर उनसे बदले में विधि निर्माण क्षेत्र में सहयोग और सहभाव की आशा कर सकता है। यदि कांग्रेस राष्ट्रपति की इच्छानुसार कानून निर्माण का काय नहीं कर रहा है तो वह राष्ट्र के सर्वोच्च नेता के रूप में लोकमत से सीधी अपील कर सकता है और इन सबके अतिरिक्त कांग्रेस सदस्यों के साथ सम्मेलन और अनुरोध के आधार पर उनसे द्वारा विधि निर्माण काय को प्रभावित करने का मफल प्रयत्न किया जा सकता है।

इस प्रकार राष्ट्रपति व्यवस्थापन के क्षेत्र में कांग्रेस के कार्यों पर पर्याप्त प्रभाव डालता है। कांग्रेस राष्ट्रपति के सन्देश से प्राप्त प्रेरणा के आधार पर व्यवस्थापन काय प्रारम्भ करती है और व्यवस्थापन बहुत कुछ सीमा तक राष्ट्रपति की इच्छानुसार ही सम्पन्न होता है।

कांग्रेस राष्ट्रपति के कार्यों को कैसे प्रभावित करती है ?

यदि एक ओर राष्ट्रपति कांग्रेस के व्यवस्थापन काय को प्रभावित करता है तो दूसरी ओर कांग्रेस भी राष्ट्रपति के क्रियान्वाप पर प्रभाव डालती है।

जहाँ तक राष्ट्रपति की प्रशासनिक शक्तियाँ का सम्बन्ध हैं उनके पयोग में कांग्रेस विशेषतया सीनेट राष्ट्रपति की सहभागिनी है। कायपालिका के प्रधान के रूप में राष्ट्रपति उच्च पदों पर नियुक्तियाँ करता है, लेकिन इन नियुक्तियों को सीनेट के द्वारा अपने सामान्य बहुमत से स्वीकार किया जाना आवश्यक है। राष्ट्रपति के द्वारा विदेश के माध्य सन्धियाँ करने का काय किया जाता है, लेकिन ये सन्धियाँ तभी लागू हो सकती हैं, जबकि सीनेट अपने दो तिहाई बहुमत से उपायी पुष्टि कर दे। परराष्ट्र सम्बन्धों के क्षेत्र में राष्ट्रपति द्वारा किये जाने वाले कार्यों पर सीनेट की 'विदेशी मामलों की समिति' कड़ी नजर रखती है और यतमान समय में राष्ट्रपति सामान्यतया 'वदेशिक' सम्बन्धों का सन्तान सीनेट की इस समिति और सीनेट के अन्य महत्त्वपूर्ण सदस्यों के परामर्श से ही करते हैं। किसी पक्ष के विरुद्ध युद्ध की घोषणा करने के पूर्व भी राष्ट्रपति के लिए यह जरूरी होता है कि वह इस सम्बन्ध में प्रतिनिधि सभा और सीनेट की सम्मिलित स्वीकृति प्राप्त कर ले।

कांग्रेस राष्ट्रपति के कार्यों को एक अन्य प्रकार से भी प्रभावित कर सकती है। राष्ट्रपति प्रशासन का प्रधान है, लेकिन प्रशासन सम्बन्धी कार्यों के सम्पादन हेतु धन की आवश्यकता होती है और धन की स्वीकृति कांग्रेस के द्वारा ही दी जाती है। कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा चाहे गय धन में कटौती करके उस प्रशासन के क्षेत्र में कुछ सीमा तक कांग्रेस की इच्छानुसार काय करने के लिए बाध्य कर सकती है।

करना स्वागत समारोह करना और औपचारिक भाषण करना आदि। लेकिन इस क्षेत्र में भी दाना की स्थिति में महत्त्वपूर्ण अन्तर है। ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल को एक वैधानिक प्रधान के अतिरिक्त और कुछ भी नहीं है उसका ये औपचारिक कार्य उसके कतब्यों का एक बड़ा भाग है, लेकिन अमरीकी राष्ट्रपति न केवल राज्य वरन् राष्ट्रीय प्रशासन का भी प्रमुख होता है और इस कारण उसके द्वारा किये जाने वाले ये औपचारिक कार्य उसके कतब्यों का एक बहुत छोटा और अपेक्षाकृत कम महत्त्वपूर्ण भाग होते हैं।

असमानताएँ—(१) ब्रिटिश सम्राट ब्रिटिश राज्य का नाममात्र का प्रधान होता है, जबकि अमरीका का राष्ट्रपति राज्य एवं शासन दोनों का प्रधान होता है। इंग्लण्ड का सम्राट राज्य करता है, शासन नहीं करता। इसका तात्पर्य यह है कि शासन के क्षेत्र में इंग्लण्ड के सम्राट को कोई वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं। ब्रिटिश सम्राट तो एक वशानुगत सम्राट है, जिसे महिमा और गौरव तो प्राप्त है लेकिन शक्ति नहीं। वस्तुस्थिति यह है कि यद्यपि इंग्लण्ड का शासन सम्राट के नाम से चलाया जाता है किन्तु सम्राट के पास कोई अधिकार नहीं रह गये हैं और सम्राट के तथाकथित अधिकारों का प्रयोग कैबिनेट के द्वारा किया जाता है। सम्राट के पास अब केवल प्रोत्साहन, परामर्श और चेतावनी देने का अधिकार ही रह गया है।

इसके विपरीत अमरीकी राष्ट्रपति नाममात्र की कायपालिका नहीं वरन् वास्तविक कायपालिका है। उसके द्वारा उन सभी शक्तियों का स्वयं प्रयोग किया जाता है जिनका प्रयोग ब्रिटेन में प्रधानमंत्री और कैबिनेट करते हैं। वह मंत्रियों की नियुक्ति और पदच्युति करता है। सभा के विभिन्न अंगों के प्रधान तथा अन्य महत्त्वपूर्ण प्रशासनिक और राजनीतिक पदों पर नियुक्तियाँ करता है।

(२) ब्रिटिश सम्राट को संसद के द्वारा पारित विधेयकों पर अपनी अनुमति देनी ही होती है और सनी गेने के बाद अब तक किसी सम्राट ने निषेधाधिकार की शक्ति का प्रयोग नहीं किया है लेकिन अमरीका के राष्ट्रपति को 'विलम्बकारी निषेधाधिकार' तथा 'जेबी निषेधाधिकार' की शक्ति प्राप्त है। निषेधाधिकार की यह शक्ति मर्यादित होने हुए भी वास्तविक है और वर्तमान समय में इसके प्रयोग की प्रवृत्ति बढ़ती ही जा रही है।

(३) ब्रिटिश सम्राट को प्रशासनिक आदेश या अध्यादेश जारी करने की कोई शक्ति प्राप्त नहीं है, लेकिन अमरीकी राष्ट्रपति प्रशासनिक आदेश जारी कर सकता है और अन्य उपायों से भी विधि निर्माण कार्य को प्रभावित कर सकता है।

(४) अमरीका के राष्ट्रपति तथा उसके मंत्रियों के सम्बन्ध में सम्राट और उसके मंत्रियों के सम्बन्धों से नितांत भिन्न हैं। ब्रिटेन में सम्राट परामर्श देता है और नियंत्रण मंत्री करते हैं लेकिन अमरीका में नियंत्रण राष्ट्रपति करता है और मंत्रियों को उसकी आज्ञानुसार चलना होता है।

इसमें सन्देह नहीं कि सम्राट अमरीकी राष्ट्रपति की तुलना में केवल नाममात्र का प्रधान है, कि तु सम्राट के व्यक्तित्व में जो आकर्षण है और उसके पद में जो गौरव है, वह राष्ट्रपति के व्यक्तित्व और पद में नहीं है। ब्रिटिश सम्राट निष्पक्ष तथा निदलीय होता है और इस कारण ब्रिटेन का प्रत्येक नागरिक उसका जयजयकार करता है, लेकिन अमरीका का राष्ट्रपति दलीय प्रतिनिधि होता है और इस कारण उसे अपने विरोधी पक्ष की आलोचना भी सहन करनी होती है। सम्राट अपने जीवनपर्यंत शासन करता है और उसे अपनी प्रजा में पिता का स्थान प्राप्त होता है, लेकिन अमरीकन राष्ट्रपति राजनीतिक दल की सहायता में चुनाव के आधार पर और केवल ४ वर्ष की अवधि के लिए इस पद को प्राप्त करता है।

उपरोक्त अध्ययन से स्पष्ट है कि अमरीका का राष्ट्रपति ब्रिटिश सम्राट से अधिक भी है और कम भी।

अमरीका का राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधानमन्त्री

अमरीकी राष्ट्रपति न केवल ब्रिटिश सम्राट से कुछ कम और कुछ अधिक है वरन् वह ब्रिटिश प्रधानमन्त्री से भी कुछ कम और कुछ अधिक है। जबकि ब्रिटिश सम्राट राज्य करता है, शासन नहीं और ब्रिटिश प्रधानमन्त्री शासन करता है, राज्य नहीं, अमरीकी राष्ट्रपति राज्य भी करता है और शासन भी। ब्रोगन व शब्दा में 'उसके व्यक्तित्व में सम्राट और प्रधानमन्त्री दोनों का समावेश है।' दूसरे शब्दा में 'वह एक ऐसा सम्राट है, जो कि स्वयं ही अपना प्रधानमन्त्री है।'

संयुक्त राज्य अमरीका का राष्ट्रपति और ब्रिटेन का प्रधानमन्त्री दोनों ही अपने अपने देश में प्रमुख शासनाधिकारी हैं और यह कहना निश्चित रूप से बहुत अधिक कठिन है कि इनमें से कौन अधिक शक्तिशाली है। यह अवश्य ही एक तथ्य है कि दोनों की स्थिति भिन्न है और उनकी स्थिति में यह भेद—दोनों की शासन व्यवस्थाओं के मूल भेद—समदात्मक और अध्यक्षतात्मक शासन के भेद के कारण है।

इन दोनों पदाधिकारियों की शक्तियों का तुलनात्मक अध्ययन करने के पूर्व दोनों सम्बन्धित देशों की शासन व्यवस्थाओं के एक भेद की दृष्टि में रखा जाना चाहिए और वह ब्रिटेन के एकात्मक शासन व अमरीका के सघात्मक शासन का भेद है। ब्रिटेन में एकात्मक शासन व्यवस्था होने के कारण ब्रिटिश प्रधानमन्त्री पूरे ब्रिटेन के लिए कार्य करता है। अमरीका में सघात्मक शासन व्यवस्था होने के कारण राष्ट्रपति संघीय क्षेत्र में ही कार्य कर सकता है, इन्डियो के क्षेत्र में नहीं। यद्यपि अमरीकी संघ में संघीय केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति देखी जाती है, लेकिन स्तिता भी केन्द्रीयकरण क्या न हो, सघात्मक व्यवस्था राष्ट्रपति के कार्यक्षेत्र को सीमित अवश्य ही करती है।

एक अन्य भेद यह है कि अमरीका के राष्ट्रपति द्वारा जिन शक्तियों का प्रयोग किया जाता है वे संविधान द्वारा स्वयं उस ही प्रदत्त हैं, किन्तु ब्रिटेन के प्रधानमन्त्री द्वारा जिन शक्तियों का प्रयोग किया जाता है, वे उसकी अपनी शक्तियाँ न होकर

सविधान द्वारा सम्राट को प्रदत्त शक्तियाँ हैं। ब्रिटन में प्रधानमंत्री पद को वानूनी मान्यता भी अभी हाल ही में प्राप्त हुई है। इस प्रकार अमरीकी राष्ट्रपति की शक्तियों का आधार सविधान और कानून है, लेकिन ब्रिटिश प्रधानमंत्री का आधार प्रथाएँ और परम्पराएँ हैं। लेकिन इस सैद्धांतिक भेद के कारण इन दोनों पदाधिकारियों की व्यावहारिक स्थिति में कोई अंतर नहीं पड़ा है और वस्तुस्थिति यह है कि आज अमरीकी राष्ट्रपति को भी प्राप्ति शक्तियाँ का एक जस परम्पराशा पर ही आधारित है।

इन दोनों पदाधिकारियों की शक्तियाँ का तुलनात्मक अध्ययन निम्न रूपा में किया जा सकता है

(१) प्रशासनिक क्षेत्र में—प्रशासनिक क्षेत्र में अमरीकी राष्ट्रपति निर्विवाद रूप से ब्रिटिश प्रधानमंत्री से अधिक शक्तिशाली होता है और उस यह अधिक महत्त्वपूर्ण स्थिति दो बातों के कारण प्राप्त होती है।

प्रथमतः अमरीकी राष्ट्रपति का कार्यकाल निश्चित होता है लेकिन प्रधानमंत्री का कार्यकाल लोकसदन के विश्वास पर निर्भर करता है और लोकसदन कभी भी अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर कैबिनेट को कभी भी पदच्युत कर सकता है। यद्यपि बीसवीं सदी में लोकसदन द्वारा अविश्वास प्रस्ताव पारित किये जाने का कोई उदाहरण नहीं है, लेकिन ऐसे अनेक उदाहरण हैं जबकि प्रधानमंत्री के प्रति लोकसदन के विश्वास में कमी होने पर एक के स्थान पर दूसरी सरकार का निर्माण हुआ या प्रधानमंत्री के द्वारा लोकसदन को विघटित करवा कर जनता में नवीन आदेश प्राप्त किया गया। प्रधानमंत्री पदधारी के प्रति लोकसदन में तीव्र असंतोष उत्पन्न होने के कारण १९४० में चेम्बरलेन के स्थान पर चर्चिल और १९५७ में ईडन के स्थान पर मकमिलन ने प्रधानमंत्री पद धारण किया था। अभी हाल ही के वर्षों में १९६४ में निर्मित विल्सन सरकार ने १९६६ में ही जनता से नवीन आदेश प्राप्त किया और जून १९६६ में पुनः प्रधानमंत्री पद ग्रहण करने के बाद उद्घाटन जून १९७० में इस आशा से चुनाव कराये थे कि चुनाव के परिणामस्वरूप लोकसदन में पुनः मजबूत दलीय बहुमत होगा, लेकिन उद्घाटन निराशा होना पड़ा। ये उदाहरण इस बात को स्पष्ट करते हैं कि ब्रिटिश प्रधानमंत्री लोकसदन के प्रति और अंतिम रूप में जनता के प्रति उत्तरदायी होता है और यह तथ्य प्रधानमंत्री की शक्ति पर निश्चित रूप से एक अकुश है।

लेकिन इससे विपरीत राष्ट्रपति को उसके चार वर्ष के निश्चित कार्यकाल के पूर्व कांग्रेस महाभियोग के अतिरिक्त अन्य किसी प्रकार से पदच्युत नहीं कर सकते हैं। महाभियोग भी किसी नीति भेद के कारण नहीं चलाया जा सकता है, अपितु सविधान के उल्लंघन, दशद्रोह, भ्रष्टाचार या एस ही किन्हीं गम्भीर आरोपों के आधार पर चलाया जा सकता है। अब तक महाभियोग का राष्ट्रपति के विरुद्ध कभी भी सफल प्रयोग नहीं किया जा सका है। वर्तमान समय में स्थिति यह है कि

राष्ट्रपति अपने दूसरे कार्यकाल में संवधानिक सीमाओं के अंतर्गत रहते हुए पूर्ण स्वच्छता के साथ आचरण कर सकता है, क्योंकि अब जनता या कांग्रेस न तो उसे पुरस्कृत कर सकती है और न ही दण्डित।

द्वितीयतः यद्यपि ब्रिटिश प्रधानमंत्री और अमरीकी राष्ट्रपति दोनों का ही अपना मंत्रिमण्डल होता है, लेकिन अपने मंत्रिमण्डल के साथ सम्बन्धों में राष्ट्रपति की स्थिति जितनी शक्तिशाली है, प्रधानमंत्री की स्थिति उतनी शक्तिशाली कभी भी नहीं हो सकती है। अमरीकी राष्ट्रपति को अपने मंत्रिमण्डलीय साथियों के चयन में जितनी स्वतंत्रता है, प्रधानमंत्री को उतनी स्वतंत्रता नहीं है। लोकसदन द्वारा एक बार नेता चुन लिए जाने के बाद भी प्रधानमंत्री का सम्पूर्ण राजनीतिक अस्तित्व लोकमदन के बहुमत समय पर निर्भर करता है। इस कारण प्रधानमंत्री अपने दल के महत्वपूर्ण सदस्यों को मंत्रिमण्डल में शामिल करने के लिए बाध्य होता है और सामान्यतया मंत्रिमण्डल के कम से कम एक दो सदस्य इतने प्रभावशाली होते हैं कि प्रधानमंत्री कभी भी उन पर पूर्ण प्रभुता स्थापित नहीं कर सकता। लेकिन अमरीकी मंत्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति के सम्मुख वीन की भाँति होते हैं और उनमें से कोई राष्ट्रपति का सफल विरोध नहीं कर पाता।

ब्रिटेन में सुस्थापित राजनीतिक परम्परा के अनुसार प्रधानमंत्री के लिए यह आवश्यक है कि वह सभी महत्वपूर्ण विषय निणय के लिए कैबिनेट के सामने प्रस्तुत करे। प्रधानमंत्री यह भी चेष्टा करता है कि कैबिनेट के निणय सर्वसम्मति हो। इस सर्वसम्मति को प्राप्त करने के लिए जहाँ अनेक बार कैबिनेट सदस्य प्रधानमंत्री की इच्छा के सामने झुकते हैं, वहाँ कभी-कभी प्रधानमंत्री को भी कैबिनेट के महत्वपूर्ण सदस्यों के सामने सिर झुकाना होता है। लेकिन अमरीका में राष्ट्रपति को इस बात की स्वतंत्रता है कि वह मंत्रिमण्डल से परामर्श ले जयवा न ले और यदि वह मंत्रिमण्डल से परामर्श लेता है, तो इस परामर्श को स्वीकार या अस्वीकार करना उसके अपने विवेक पर निर्भर करता है। अमरीकी मंत्रिमण्डल के सम्बन्ध में लिंकन ने एक बार पूर्णतया सत्य ही कहा था कि 'अमरीकी मंत्रिमण्डल में केवल एक मत राष्ट्रपति के मत का महत्त्व होता है।'

अमरीका में राष्ट्रपति विल्मन ने अपने शक्तिशाली सचिव ट्रायन को और राष्ट्रपति आथरन अपने सचिव ब्लेन को बिना किसी कठिनाई के हटा दिया था, लेकिन ब्रिटिश प्रधानमंत्री को ऐसा करने के पूर्व दस बार साहस एकत्रित करना पड़ता है। इसलिए ब्रोगन ने कहा है कि "अमरीकन पद्धति में मंत्रिमण्डल बसा ही होता है जसा राष्ट्रपति उसको बनाना चाहता है। यह उसकी कठपुतली है। उसकी तनिक सी इच्छा इसे हटा सकती है जैसे कि उसकी तनिक सी इच्छा इसे बना

1 'The only vote that counts is the President's own' —Lincoln
(Quoted from Ferguson and McHenry
The American Federal Government p 300)

सकती है।¹ अमरीका में वास्तविक वायपालिका शक्ति अकेले राष्ट्रपति को प्राप्त है लेकिन ब्रिटेन में वायपालिका शक्ति कैबिनेट सहित प्रधानमंत्री को प्राप्त होती है। डॉ० जॉर्ज ने अटलांटिक घोषणापत्र का सन्दर्भ देते हुए लिखा है कि अमरीका का राष्ट्रपति ने ही उस संयुक्त राज्य अमरीका की ओर से स्वीकृति दे दी, परंतु इंग्लण्ड की ओर से उसे इंग्लण्ड के प्रधानमंत्री न नहीं, वरन् युद्ध मंत्रिमण्डल ने स्वीकार किया।

(२) विधायी क्षेत्र में—यद्यपि प्रशासनिक क्षेत्र में अमरीकी राष्ट्रपति ब्रिटिश प्रधानमंत्री से अधिक शक्तिशाली है लेकिन अर्थ क्षेत्र में ब्रिटिश प्रधानमंत्री की स्थिति सुदृढ़ है। अमरीका में राष्ट्रपति कुछ उपायों के आधार पर कांग्रेस और उसके व्यवस्थापन कार्य को प्रभावित अवश्य ही कर सकता है, लेकिन वह कांग्रेस का स्वामी कभी भी नहीं बन सकता। इस सम्बन्ध में लार्सो ने लिखा है “वह तक कर सकता है धमकी दे सकता है, पुशामद कर सकता है समझा सकता है परंतु वह सदैव कांग्रेस के बाहर है और एक ऐसी इच्छा के आधीन है जिम पर उसका कोई नियंत्रण नहीं है।” यदि कांग्रेस के दोनों सदनों में राष्ट्रपति को ही बहुमत प्राप्त हो तो भी राष्ट्रपति और कांग्रेस में कुछ सीमा तक द्वेष होता ही है और कांग्रेस समस्त व्यवस्थापन कार्य राष्ट्रपति की इच्छानुसार नहीं करती है। लिबन, विल्सन और रूजवेल्ट जैसे शक्तिशाली राष्ट्रपति भी युद्ध या अर्थ किसी संकट की अवधि में ही कांग्रेस से अपनी इच्छानुसार व्यवस्थापन करवा सके हैं। यदि सामान्य काल हो और इसके साथ ही राष्ट्रपति के विरोधी दल को कांग्रेस में बहुमत प्राप्त हो, तो राष्ट्रपति की स्थिति बहुत अधिक कठिन और कभी कभी तो दयनीय हो जाती है, क्योंकि विरोधी दल राजनीतिक लाभ उठाने का दृष्टि से आवश्यक कानूनों का निर्माण न कर प्रशासन को निर्बल बनाने का प्रयत्न कर सकता है।

लेकिन ब्रिटिश प्रधानमंत्री को कभी भी व्यवस्थापन के क्षेत्र में कठिनाइयाँ का सामना नहीं करना पड़ता। प्रधानमंत्री लोकसदन में बहुमत दल का नेता होता है और बहुमत दल के निश्चित समयन के आधार पर वह अपनी इच्छानुसार व्यवस्थापन करवा सकता है। इसके अतिरिक्त प्रधानमंत्री का लोकसदन को विघटित कराने की एक ऐसी शक्ति प्राप्त होती है जिमके आधार पर वह लोकसदन का अपनी इच्छा के सम्मुख झुकने के लिए बाध्य कर सकता है। ग्रेगन ने तुलनात्मक दृष्टि से लिखा है “एक प्रधानमंत्री लोकसदन में अपने बहुमत दल के समयन के कारण वायपालिका

1 ‘In the American system the Cabinet is only what the President wants it to be. It is his tool and for its members a breath unmakes them as a breath has made’

—Brogan *American Political System*, p 127

2 ‘He can argue, bully, persuade, cajole, but he is always outside Congress and subject to a will he cannot dominate’

—H J Laski *The American Presidency* p 24

और व्यवस्थापिका के क्षेत्र में ऐसे अधिकारों का उपभोग करता है, जिनका उपभोग अमरीका के सर्वाधिक शक्तिशाली राष्ट्रपति भी नहीं कर सके हैं। यदि उन्होंने किया भी है, तो बहुत ही छोड़े समय के लिए।¹

(३) वित्तीय क्षत्र में—वित्तीय क्षेत्र में भी राष्ट्रपति की तुलना में ब्रिटिश प्रधानमंत्री को सुदृढ़ स्थिति प्राप्त है। अमरीका में वजट 'बजट ब्यूरो' (Bureau of the Budget) के द्वारा राष्ट्रपति के निर्देशन में तैयार किया जाता है और ब्यूरो के निर्देशक द्वारा प्रतिनिधि सभा में प्रस्तुत किया जाता है। कांग्रेस को बजट में संशोधन करने का पूरा अधिकार प्राप्त है और व्यवहार में भी कांग्रेस वजट में अनेक कटौतियाँ और अनेक मत्त्वपूर्ण परिवर्तन करती है। इस अमरीकी राष्ट्रपति को बहुत कठिनाईं हाती है लेकिन उस सम्बन्ध में ब्रिटिश प्रधानमंत्री की स्थिति सुदृढ़ है। वित्त मंत्री के द्वारा प्रधानमंत्री की देखरेख में बजट तैयार किया जाता है और वित्त मंत्री उस लोकमदन के सम्मुख प्रस्तावित करता है। वजट में सदन के द्वारा केवल वे ही परिवर्तन किये जा सकते हैं जो वित्त मंत्री अर्थात् सरकार को स्वीकार हा। वजट में कटौतियों का मतलब मंत्रिमण्डल के प्रति अविश्वास होता है और लोकमदन का बहुमत दल कभी भी अपनी ही सरकार का पतन नहीं चाहता। इसलिए प्रधानमंत्री लोकसभा में अपने बहुमत की महामता से बहुत साधारण से परिवर्तना सहित वाट पारित करवा लेता है।

(४) यायिक नियंत्रण की दृष्टि से—यदि इन दोनों पदाधिकारियों के यायपालिका के साथ सम्बन्धों या यायपालिका के इन पर नियंत्रण की दृष्टि से विचार किया जाय तो भी ब्रिटिश प्रधानमंत्री की स्थिति राष्ट्रपति की तुलना में सुदृढ़ है। ब्रिटेन में समद की सर्वोच्चता है और इस कारण ब्रिटिश यायपालिका सदन या प्रधानमंत्री के कार्यों को अवानिक्त घोषित नहीं कर सकती। लेकिन अमरीकी राष्ट्रपति पर सर्वोच्च न्यायालय का नियंत्रण है। उदाहरणार्थ, अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय ने राष्ट्रपति हजबट की 'नव निर्माण आर्थिक नीति' (New Deal Laws) को अवधानिक घोषित कर दिया था। इसी प्रकार कोरिया युद्ध के समय जब राष्ट्रपति ट्रूमन ने इस्पात के निजी कारखाना पर नियंत्रण स्थापित कर लिया क्योंकि उनमें हड़ताल के भय से युद्ध और प्रतिरक्षा प्रयत्नों में बाधा पहुँचने की आशंका थी, तो सर्वोच्च न्यायालय ने राष्ट्रपति की इस कार्यवाही का अवघ घोषित कर दिया।

¹ A Prime Minister with a party majority in the House of Commons commands all the executive and legislative powers in a fashion that the most potent American President has not done save for very brief periods

(५) दलीय नेता की दृष्टि से—आज की स्थिति में, ब्रिटेन और अमरीका, दोनो ही देशो में राजनीतिक दल देश की व्यावहारिक राजनीति में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। ब्रिटेन में प्रधानमंत्री अपने दल का और अमरीका में राष्ट्रपति अपने दल का नेता होता है, लेकिन दलीय नेता के रूप में प्रधानमंत्री की स्थिति अधिक सुदृढ़ है। इसका एक कारण तो ससदात्मक और अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था का भेद है। इसके अतिरिक्त ब्रिटिश राजनीतिक दलों में जहाँ कठोर अनुशासन है, अमरीकी राजनीतिक दलों का अनुशासन अपेक्षाकृत शिथिल है। ब्रोगन ने इस सम्बन्ध में लिखा है, “न केवल प्रधानमंत्री राजनीतिक जीवन का ऐसा केन्द्र है, जसा केन्द्र अमरीकी जीवन में नहीं देखा जाता, वरन् वह एक ऐसे रूप में दलीय संगठन का प्रधान होता है, जिस रूप में बहुत कम राष्ट्रपति देखे जाते हैं।”¹

अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधानमंत्री पद की तुलनात्मक विवेचना के आधार पर कहा जा सकता है कि जहाँ राष्ट्रपति प्रशासनिक क्षेत्र में अधिक शक्तिशाली है, प्रधानमंत्री की स्थिति विधायी वित्तीय और कुछ अन्य क्षेत्रों में अधिक सुदृढ़ है। सास्की का यह कथन सत्य है कि ‘वह (अमरीकी राष्ट्रपति) ब्रिटिश प्रधानमंत्री से कुछ कम भी है और कुछ अधिक भी।’

इन दोनों पदाधिकारियों में कौन अधिक शक्तिशाली है इसका कोई ऐसा उत्तर नहीं है जो सभी परिस्थितियों में सही उतरे। ब्रोगन और रॉजेम्प्योर की विचारधारा ब्रिटिश प्रधानमंत्री को अधिक शक्तिशाली समझने की रही है। उनका दृष्टिकोण इस विचार पर आधारित है कि विधायी और वित्तीय क्षेत्र में राष्ट्रपति पद की सीमाएँ अनेक बार प्रशासनिक क्षेत्र में भी राष्ट्रपति को निबल बना देती हैं, क्योंकि प्रशासनिक कार्य आवश्यक कानूनों और वित्त के आधार पर ही सम्भव हो पाता है। इसी दृष्टिकोण को व्यक्त करते हुए रॉजेम्प्योर लिखते हैं कि “इंग्लैण्ड का प्रधानमंत्री जब तक उसके पीछे लोकसदन में सशक्त और निष्ठावान् बहुमत है, इतनी अधिक शक्तियों से सुशोभित है कि विश्व के किसी भी देश का सवधानिक अध्यक्ष, यहाँ तक कि समुक्त राज्य अमरीका का राष्ट्रपति भी उसका मुकाबला नहीं कर सकता।” दूसरी ओर यद्यपि मुनरो, आग और स्ट्रोंग आदि लेखकों के द्वारा इन दोनों पदों का विशद् तुलनात्मक अध्ययन नहीं किया गया है, लेकिन वे सामान्यतया राष्ट्रपति को अधिक शक्तिशाली मानते हैं।

इन दोनों पदाधिकारियों में एक विशेष समय पर कौन अधिक शक्तिशाली होगा यह अनेक तथ्यों पर निर्भर करता है जिनमें प्रथम और एक मुख्य तत्त्व है सम्बन्धित पदाधिकारियों का व्यक्तित्व। कूलिज ब्रूचानन या हूवर जैसे राष्ट्रपतियों के

¹ ‘Not only is the Prime Minister the political centre in a way unknown to American life he is the head of the party organisation in a way that few American Presidents have been

द्वारा गन्डस्टन, डिजरेले, पामस्टन, पील और चर्चिल जैसे प्रधानमंत्रियों का मुकाबला नहीं किया जा सकता और न ही चम्परलेन, मकमिलन या सर एलेक डगलस होम जैसे औमत प्रधानमन्त्री जक्सन, लिंकन या एफ डी रजवेल्ड जैसे राष्ट्रपतियों का मुकाबला कर सकते हैं। इसका अतिरिक्त राष्ट्रपति की स्थिति तत्कालीन परिस्थितियों (सकटकाल में उसकी शक्तियाँ निश्चित रूप से बहुत बढ़ जाती हैं) और कांग्रेस में उसके दल की स्थिति पर निर्भर करती है। ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की स्थिति भी तत्कालीन परिस्थितियों, अपने राजनीतिक दल में उसकी स्थिति और लोकसदन में उसके राजनीतिक दल की स्थिति पर निर्भर करती है। यदि प्रधानमन्त्री को अपने दल में निर्विवाद नेतृत्व की स्थिति प्राप्त नहीं है या लोकसदन में उसके राजनीतिक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं है या बहुत ही थोड़ा बहुमत प्राप्त है, तो ऐसे प्रधानमन्त्री की तुलना में अमरीकी राष्ट्रपति की स्थिति अधिक सुदृढ़ होती है।

उपराष्ट्रपति

(Vice-President)

संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान में राष्ट्रपति पद के साथ-साथ उपराष्ट्रपति पद की भी व्यवस्था की गयी है। जब अमरीकी संविधान का निर्माण हो रहा था तो अनेक व्यक्तियों ने उपराष्ट्रपति पद के प्रति कोई उत्साह नहीं दिखाया और बर्जामिन फ्रैंकलिन जैसे व्यक्तियों ने उपराष्ट्रपति की व्यवस्था का महिमावान् व्यक्ति (His Superfluous Highness) भी कहा था। परन्तु अल्प मद्दमियों ने इस पद की आवश्यकता और महत्त्व पर बल दिया। एक विशेष कारण से उपराष्ट्रपति पद की व्यवस्था करना आवश्यक था।

योग्यताएँ, निर्वाचन आदि—संविधान के अनुसार उपराष्ट्रपति पद के लिए भी वही योग्यताएँ हैं, जो राष्ट्रपति पद के लिए हैं। वर्तमान समय में अमरीका के प्रमुख राजनीतिक दल उपराष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवार का चयन इस दृष्टि से करते हैं कि राष्ट्रपति पद पर उनका उम्मीदवार के विजय के अवसर बढ़ जायें। उदाहरण के लिए, यदि राष्ट्रपति पद का उम्मीदवार उत्तरी राज्यों से है, तो उपराष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवार दक्षिणी राज्यों में से लिया जाता है। कभी-कभी उपराष्ट्रपति पद को दल के असंतुष्ट वर्ग को संतुष्ट करने का आधार भी बना लिया जाता है। दोनों का चुनाव एक ही निर्वाचक मण्डल द्वारा किया जाता है। मूल संविधान में इन दोनों के अलग-अलग निर्वाचन की व्यवस्था नहीं थी। जिसे दूसरे नम्बर पर सबसे अधिक मत प्राप्त होते, उसे उपराष्ट्रपति बना दिया जाता था।

लेकिन यह व्यवस्था सन १८०४ में १२वें संशोधन द्वारा बदल दी गयी। नई व्यवस्था के अंतर्गत राष्ट्रपति व उपराष्ट्रपति पद के लिए अलग-अलग उम्मीदवार सभे विये जाने व दोनों के लिए अलग-अलग मत डालने की पद्धति अपनाई गयी। उपराष्ट्रपति पद के लिए भी उम्मीदवार को समस्त निर्वाचन का बहुमत प्राप्त हो

आवश्यक है, और यदि किसी उम्मीदवार को निर्वाचको का बहुमत प्राप्त न हो, तो सीनेट के द्वारा प्रथम दो उम्मीदवारों में से उपराष्ट्रपति का चयन किया जाता है।

उपराष्ट्रपति को ४३ हजार डालर वार्षिक वेतन प्राप्त होता है, जिस पर उसे आय-कर देना होता है। इसके अतिरिक्त उसे अन्य सचों के लिए भत्ते के रूप में १० हजार डालर मिलते हैं, जिस पर उसे आय कर नहीं देना होता।

राष्ट्रपति का कार्यकाल भी ४ वर्ष होता है और इस अवधि के पूर्व कांग्रेस द्वारा महाभियोग के आधार पर उसे पदच्युत किया जा सकता है।

काय (Functions)—संयुक्त राज्य अमरीका का उपराष्ट्रपति पद अपने कार्यों की कमी के लिए प्रसिद्ध है और इसी कारण इसका अनेक प्रकार से परिहास उड़ाया जाता है और संयुक्त राज्य के गृहस्थाकांक्षी राजनीतिज्ञ इस पद की प्राप्ति की कभी आकांक्षा ही नहीं करते।

उपराष्ट्रपति का प्रथम काय राष्ट्रपति की मृत्यु पदत्याग या पदच्युति की स्थिति में राष्ट्रपति पद का काय भार सभालना है। उस समय उसे राष्ट्रपति पद के सभी अधिकार तथा शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। इस सम्बन्ध में १८४१ से ही यह परम्परा स्थापित हो गयी है कि उसके द्वारा कायवाहक राष्ट्रपति (Acting President) के रूप में नहीं बरन राष्ट्रपति के रूप में काय किया जायगा। संयुक्त राज्य अमरीका में इस तरह से ८ उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति पद धारण कर चुके हैं।

उपराष्ट्रपति का दूसरा काय सीनेट का सभापतित्व करना है। सीनेट कांग्रेस का द्वितीय सदन है और इस अपने सभापति को अपने आप चुनन का अधिकार नहीं है। उपराष्ट्रपति का सका पदेन सभापति (Ex officio) होता है। सीनेट के अध्यक्ष के रूप में उपराष्ट्रपति को कोई विशेष अधिकार प्राप्त नहीं है। सीनेट का सदस्य न होने के कारण उसे मत देने का अधिकार नहीं है, लेकिन यदि किसी विषय पर बराबर मत आये तो उसे निर्णायक मत का अधिकार अवश्य ही प्राप्त है। सीनेट के काय मन्तव्य की सुनिश्चिन् परम्पराएँ होने के कारण इस रूप में उसकी स्थिति औपचारिक ही है।

वर्तमान समय में उपराष्ट्रपति इन दो कार्यों के अतिरिक्त अन्य काय भी सम्पादित करने लगे हैं। अनेक राष्ट्रपति प्रशासकीय कायवाहों के संचालन में उपराष्ट्रपति का सहयोग लेते हैं। सन् १९३१ में राष्ट्रपति हार्रिडिंग उपराष्ट्रपति कूलिज को मंत्रिमण्डल की बैठकों में भाग लेने के लिए आमन्त्रित किया करते थे। इसी प्रकार राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने हेनरी बेलेस गानर व टूमन इत्यादि उपराष्ट्रपतियों की मंत्रिमण्डल की कायवाही के संचालन में महायत्ना ली। राष्ट्रपति आइजनहॉवर ने उपराष्ट्रपति पद का महत्त्व और अधिक बढ़ाया। उन्होंने तत्कालीन उपराष्ट्रपति रिचर्ड निक्सन को विदेशों में सद्भावना यात्रा के लिए भेजा तथा निक्सन ने विदेशी राज्याध्यक्षों तथा प्रधानमंत्रियों से वाचचीत कर अमरीका के लिए सद्भावना उत्पन्न की और राष्ट्रपति को अपनी रिपोर्ट देकर उन्हें वास्तविक स्थिति से परिचित

कराया। इसी प्रकार उपराष्ट्रपति एग्गू ने जनवरी १९७० में एशिया के ११ देशों को यात्रा कर अमरीका के लिए सहभावना उत्पन्न की।

इस प्रकार उपराष्ट्रपति पद के कार्य हम बात पर निर्भर करते हैं कि वह राष्ट्रपति का कितना विश्वासपात्र है और वह अपने आपको कितना उपयोगी प्रमाणित करता है। वर्तमान समय में लास्की आदि लोगों ने यह सुझाव दिया है कि उपराष्ट्रपति को और अधिक कार्य सौंप जायें, जिसमें राष्ट्रपति का कार्य भार कुछ हल्का हो सके।

राष्ट्रपति का मन्त्रिमण्डल (President's Cabinet)

अमरीकी संविधान के द्वारा संसद कार्यपालिका शक्तियाँ राष्ट्रपति को प्रदान की गयी हैं और संविधान के अंतर्गत मन्त्रिमण्डल की कोई व्यवस्था नहीं की गयी है। इस सम्बन्ध में संविधान में यही उल्लेख है कि "राष्ट्रपति सरकार के विभिन्न प्रशासनिक विभागों के अधिकारियों से उनके अपने विभागों से सम्बंधित विषयों पर लिखित राय ले सकता है।" अतः वर्तमान समय में मन्त्रिमण्डल का जिस रूप में विकास हुआ है, वह सवधानिक परम्परा पर आधारित है।

मन्त्रिमण्डल का उदय—संविधान निर्माता यह अवश्य ही अनुभव करते थे कि राष्ट्रपति को अपने कार्य संचालन में सहायता की आवश्यकता हो सकती है। वे यह आशा करते थे कि राष्ट्रपति सीनेट से विचार विमर्श कर सकेगा। इसी विश्वास से प्रेरित होकर संयुक्त राज्य के प्रथम राष्ट्रपति वॉशिंगटन ने अमरीका के मूल निवासियों से सम्बंधित विषयों पर सीनेट से परामर्श माँगा, लेकिन सीनेट सदस्यों का रुख कुछ ऐसा था जैसे सलाह देने का काम उनके लिए गौरवपूर्ण न हो। बाद में राष्ट्रपति ने सर्वोच्च न्यायालय से किन्हीं विषयों पर परामर्श लेने का प्रयत्न किया किंतु यहाँ भी उसे निराश होना पड़ा, क्योंकि सर्वोच्च न्यायालय ने किसी भी ऐसी कानूनी मामलों पर अपने विचार प्रकट करने से इनकार कर दिया, जो कि उसका सामने मुकदमों के रूप में नहीं आता। अतः राष्ट्रपति ने अपने नीचे के विभागीय अधिकारियों से सलाह (परामर्श) लेना शुरू किया। पहले राष्ट्रपति उनका विचारों को लिखित रूप में माँगा था, बाद में वह इनकी चठके बुलाने लग गया और इस प्रकार अमरीका में 'मन्त्रिमण्डल' नामक संस्था का उदय हुआ।

मन्त्रिमण्डल की रचना—मन्त्रिमण्डल की रचना में समय-समय पर परिवर्तन होता रहा है। राष्ट्रपति वॉशिंगटन के प्रथम मन्त्रिमण्डल में तत्कालीन चार विभागों के प्रधान ही थे। लेकिन तब से आवश्यकतानुसार कार्यक्रम के द्वारा नवीन विभागों की

1 The President may require the opinion, in writing of the principal officer in each of the executive departments upon any subject relating to the duties of their respective offices

स्थापना की गयी और अभी १९७३ में गठित मंत्रिमण्डल के सदस्यों की संख्या १२ है। प्रत्येक सचिव या मंत्री को ३५ हजार डालर वार्षिक वेतन प्राप्त होता है।

मंत्रिमण्डल के सदस्यों का राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किया जाता है, लेकिन इसे सीनेट की स्वीकृति प्राप्त होनी चाहिए। सीनेट इनके मनोनयन पर स्वीकृति देने से बहुत कम इन्कार करती है, क्योंकि राष्ट्रपति के मंत्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति के व्यक्तिगत सहायक होते हैं और इसीलिए ऐसा माना जाता है कि उनका चुनाव राष्ट्रपति की पसन्द से ही होना चाहिए। सीनेट ने अब तक केवल ७ बार मंत्रिमण्डल के सदस्यों की नामजदगी को अस्वीकार किया है, जिन्हें अपवाद ही कहा जा सकता है।

राष्ट्रपति को अपने मंत्रिमण्डल के सदस्यों के चयन में बहुत अधिक स्वतंत्रता प्राप्त होती है, किंतु व्यवहार में मंत्रिमण्डल के सचिवों का चयन करने में उसके द्वारा अनेक बातों को ध्यान में रखा जाता है। सर्वप्रथम, वह अपने दल, समर्थकों और मित्रों को प्रसन्न करने के लिए उनमें से कुछ की सचिवा के रूप में नियुक्ति कर देता है। द्वितीय, उसे कुछ बड़े राज्यों (यूटाक, पैन्सिलवेनिया और मैसाचुएट्स) में से अवश्य ही एक-एक मंत्री चुनना होता है। राष्ट्रपति के द्वारा विरोधी दल का सहयोग प्राप्त करने के लिए उसके कुछ सदस्य भी मंत्रिमण्डल में लिए जा सकते हैं। डेमोक्रेटिक राष्ट्रपतियों (थ्योडोर रूजवेल्ट और टाफ्ट) ने अपने युद्ध मंत्रियों की नियुक्तियाँ रिपब्लिकन दल में से की थीं और रिपब्लिकन राष्ट्रपति हूवर ने एटॉर्नी जनरल के पद पर डेमोक्रेटिक पार्टी के एक सदस्य को नियुक्त किया था। इसी प्रकार एफ० डी० रूजवेल्ट ने १९४० में दो प्रसिद्ध रिपब्लिकन नेताओं (स्टीमसन और फ्रॉक नोक्स) को युद्धमन्त्री तथा नौ सेना मन्त्री नियुक्त किया था। लेकिन महायुद्ध के बाद का चलन मंत्रिमण्डल के सभी सदस्यों को अपने ही राजनीतिक दल में से लेने का है। राष्ट्रपति ऐसे व्यक्तियों को मन्त्री नियुक्त करता है, जिनका कांग्रेस में प्रभाव हो। प्रशासनिक अनुभव या विशिष्ट योग्यता के आधार पर भी मंत्रियों का चुनाव किया जाता है। वाणिज्य-व्यापार, उद्योग प्रबंधन मजदूर आंदोलन आदि कुछ ऐसे क्षेत्र हैं जिनमें मंत्रिमण्डल के सदस्यों का चुनाव आम तौर पर होता ही रहता है।

मंत्रिमण्डल की स्थिति और राष्ट्रपति तथा मंत्रिमण्डल में सम्बन्ध— मंत्रिमण्डल की स्थिति के सम्बन्ध में विलियम हॉवर्ड टाफ्ट ने लिखा है कि, "मंत्रिमण्डल राष्ट्रपति की इच्छा का परिणाम मात्र है। इसका कोई विधित या संवैधानिक आधार नहीं है। इसके अस्तित्व का आधार केवल परम्परा है। यदि राष्ट्रपति मंत्रिमण्डल का अस्त करवा चाहे, तो वह ऐसा भी कर सकता है।" ¹ इस प्रकार

¹ The Cabinet is a mere creation of the President's will. It is an extra statutory and extra constitutional body. It exists only by custom. If the President desired to dispense with it he could do so. —W. H. Taft, *Our Chief Magistrate and his Powers* p. 30

मंत्रिमण्डल की स्थिति राष्ट्रपति के साथ बदलती रही है। अनेक राष्ट्रपतियों ने मंत्रिमण्डल को कोई महत्त्व नहीं दिया और वे इसे गौण स्थिति में रखत रहे, जैक्सन ग्राण्ट विल्सन व रूजवेल्ट ऐसे ही राष्ट्रपति थे। जैक्सन मंत्रिमण्डल की बैठक को अनावश्यक समझता था और इसी कारण उसने दो वर्ष तक मंत्रिमण्डल की बैठक ही नहीं की। राष्ट्रपति ग्राण्ट मंत्रिमण्डल के सदस्यों को सेना के संकण्ड लैफ्टिनेण्ट समझता था जिनका काम राष्ट्रपति की आज्ञाओं का पालन मात्र है। विल्सन मंत्रिमण्डल के सदस्यों को साधारण कमचारियों में अधिक नहीं मानता था और राष्ट्रपति एफ० डी० रूजवेल्ट पहले खुद नियंत्रण ले लिया करते थे और इनकी सूचना मंत्रिमण्डल को दिया करते थे। इसके विपरीत कुछ राष्ट्रपतियों के द्वारा मंत्रिमण्डल को पर्याप्त महत्त्व दिया गया। राष्ट्रपति क्लीवलैण्ड मंत्रिमण्डल व सदस्यों को प्रसन्न रखते थे और बुचानन, हार्डिंग और कूलिज मंत्रिमण्डल के सदस्यों को पर्याप्त महत्त्व देते थे।

वर्तमान समय में साधारणतया सप्ताह में एक बार मंत्रिमण्डल की बैठकें अवश्य होती हैं। युद्ध तथा अथवा संकट के समय अधिक बैठकें बुलाई जा सकती हैं। इन बैठकों में राष्ट्रपति मंत्रिमण्डल के सदस्यों से विचार विनिमय करते हैं और इनकी कायवाही गुप्त ही रखी जाती है। राष्ट्रपति प्रशासनिक दृष्टि से सभी महत्त्वपूर्ण विषयों पर मंत्रिमण्डल से परामर्श लेने को बाध्य नहीं है। वह जिन विषयों पर परामर्श प्राप्त करना चाहे, उन्हीं विषयों को विचार के लिए प्रस्तुत करता है। नियंत्रण करने में मत लेने का नियम कम है और यदि मत लिये भी जाय तो राष्ट्रपति के लिए बहुमत की बात मानना जरूरी नहीं है। यदि मंत्रिमण्डल के सभी सदस्य राष्ट्रपति को एक ही प्रकार का परामर्श दें, तो भी राष्ट्रपति इसे ठुकरा सकता है, राष्ट्रपति लिंकन ने ऐसा ही किया था। एक बार लिंकन के मंत्रिमण्डल के सभी सात सदस्यों ने जब राष्ट्रपति के प्रस्ताव का विरोध किया तो राष्ट्रपति ने कहा कि 'सात मत विपक्ष में हैं और एक मत पक्ष में, इसलिए प्रस्ताव के पक्ष में नियंत्रण हुआ'। (Seven nays, one aye, the ayes have it)।

इस सम्बन्ध में निर्णायक बात यह है कि प्रशासन का अंतिम उत्तरदायित्व राष्ट्रपति पर ही होता है और मंत्रिमण्डल के सदस्यों का काम राष्ट्रपति के आदेशों का पालन करना मात्र है। यदि मंत्रिमण्डल का कोई सदस्य ऐसा न कर सके, तो उसे अपने पद से त्यागपत्र देना होगा। राष्ट्रपति अपने आदेशों का पालन न करने वाले मंत्रियों को पदच्युत भी कर सकता है और व्यवहार में देखा गया है कि एक निर्बल राष्ट्रपति को भी शक्तिशाली मंत्री को पदच्युत करने में कोई कठिनाई नहीं होती। राष्ट्रपति आथर न सरलता से मि० ब्लेन से छुटकारा पा लिया, यद्यपि ब्लेन राष्ट्रपति के दल का बहुत प्रसिद्ध और शक्तिशाली व्यक्ति था। राष्ट्रपति विल्सन ने अपने शक्तिशाली मंत्री ब्रायन को पदच्युत कर दिया। ब्रोगन इसी पर

टिप्पणी करते हुए लिखते हैं कि, 'जिस प्रकार राष्ट्रपति की तनिक सी इच्छा मन्त्रिमण्डल को बनाती है, उसी प्रकार तनिक सी इच्छा इसे हटा भी सकती है।'

राष्ट्रपति और मन्त्रिमण्डल के पारस्परिक सम्बन्धों में एक महत्त्वपूर्ण तथ्य यह है कि अनेक बार राष्ट्रपति अपने विभागों के प्रमुखों के वजाय अपने निजी मित्रों और अनौपचारिक परामशदाताओं पर अधिक निर्भर करते हैं। राष्ट्रपति जैकमन के अपने कुछ विश्वस्त परामशदाता थे, जिन्हें सामूहिक रूप से किचन कैबिनेट (Kitchen Cabinet) या 'प्रासाद रक्षक' (Palace Guards) कहा जाता था। बिल्सन पर कनल हाऊस का जितना प्रभाव था उतना मन्त्रिमण्डल के अर्थ किसी सदस्य का नहीं। नवनिर्माण आर्थिक नीति को अपनाने समय राष्ट्रपति रूजवेल्ट के कुछ ऐसे परामशदाता थे, जो मन्त्रिमण्डल के सदस्य नहीं थे किन्तु उन पर राष्ट्रपति अपने मंत्रियों से भी अधिक विश्वास करते थे। राष्ट्रपति जैकमन के प्रथम और द्वितीय कार्यकाल में डा० हेनरी कीसिंगर राष्ट्रपति के जितने निकट है, उतना मन्त्रिमण्डल का कोई भी सदस्य नहीं और वर्तमान समय में भी मन्त्रिमण्डल की अपेक्षा राष्ट्रपति का व्यक्तिगत सहायक वर्ग अधिक शक्तिशाली है।

इस प्रकार राष्ट्रपति और मन्त्रिमण्डल के पारस्परिक सम्बन्धों में आधारभूत तथ्य राष्ट्रपति की सर्वश्रेष्ठता है। इस सम्बन्ध में लास्की के शब्दों में कहा जा सकता है कि, 'राष्ट्रपति कुछ सीमा तक सारे राष्ट्र का प्रतीक होता है और यहाँ कारण है कि जब तक वह अपने पद पर रहता है, तब तक उसका कोई प्रतिद्वंद्वी नहीं हो सकता। उसके सामने मन्त्रिमण्डल के सदस्य की आवाज फुसफुसाहट मात्र है जो सुनी भी जा सकती है और नहीं भी।'¹

यद्यपि मन्त्रिमण्डल पर राष्ट्रपति की प्रभुता है, लेकिन अमरीकी प्रशासन का अधिकांश कार्य इन विभाग प्रमुखों के द्वारा ही किया जाता है और अमरीकी मन्त्रिमण्डल की अपनी उपयोगिता है, इससे इन्कार नहीं किया जा सकता।

अमरीकी और ब्रिटिश मन्त्रिमण्डलों की तुलना

अमरीका में राष्ट्रपति को परामश देने वाली समिति के रूप में जिस संस्था का उदय हुआ उसे मन्त्रिमण्डल कहा जाता है, लेकिन वस्तुतः इसे मन्त्रिमण्डल का नाम देना उचित नहीं है। मन्त्रिमण्डल शब्द, मन्त्रिमण्डलात्मक शासन व्यवस्था के साथ जुड़ा हुआ है और क्योंकि या मन्त्रिमण्डल में इस शासन व्यवस्था के लक्षण होने चाहिए। लेकिन अमरीका में अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था होने के कारण इस प्रकार के लक्षण विद्यमान नहीं हैं। अतः लास्की के शब्दों में 'अमरीकी मन्त्रिमण्डल की

¹ 'The President in a word symbolises the whole nation in a way that admits of no competitor while he is in office. Alongside his the voice of a Cabinet officer is at best a whisper which may or may not be heard.'

कल्पना उरा नमूने से कोई मेल नहीं खाती जिसे हम बहुत पुराने समय से यूरोप की प्रतिनिधि सरकारों में देखने के अभ्यस्त हैं।¹

अमरीकी मंत्रिमण्डल और ब्रिटिश मंत्रिमण्डल में एक ही समानता बतलायी जा सकती है और वह यह है कि य दोनों ही सस्थाएँ परम्पराओं की दन हैं, संविधान या कानून व्यवस्था की नहीं। इसके अतिरिक्त इन दोनों सस्थाओं में भेद ही भेद है। इन दोनों सस्थाओं के भेदों का अध्ययन निम्न रूपा में किया जा सकता है

(१) मंत्रिमण्डल के निर्माण में भेद—अमरीकी मंत्रिमण्डल का निर्माण राष्ट्रपति द्वारा और ब्रिटिश मंत्रिमण्डल का निर्माण प्रधानमंत्री द्वारा किया जाता है, लेकिन ब्रिटिश प्रधानमंत्री द्वारा मंत्रिमण्डल के निर्माण में उतनी स्वतंत्रता का उपभोग नहीं किया जा सकता जितनी स्वतंत्रता का उपभोग अमरीकी राष्ट्रपति के द्वारा किया जा सकता है। ब्रिटिश प्रधानमंत्री के लिए आवश्यक है कि वह अपने दल के महत्वपूर्ण सदस्यों को मंत्रिमण्डल में शामिल करे वह उनकी उपेक्षा नहीं कर सकता, लेकिन अमरीकी राष्ट्रपति जिन कि ही व्यक्तियों को मंत्रिमण्डल में शामिल करना या न करना चाहें, उसके द्वारा ऐसा किया जा सकता है।

(२) मंत्रियों का कायकाल सम्बन्धी भेद—यद्यपि सिद्धांततया ब्रिटिश प्रधानमंत्री अपने मंत्रिमण्डल में मनचाहे परिवर्तन कर सकता है और उसके द्वारा मंत्रिमण्डल के किसी भी सदस्य को पदच्युत किया जा सकता है लेकिन व्यवहार में प्रधानमंत्री अपने मंत्रिमण्डल के सबसे महत्वपूर्ण साधियों को तब तक पदच्युत नहीं कर पाता जब तक कि ऐसा करने का विशेष कारण न हो। यदि प्रधानमंत्री मंत्रियों को हटाने में मनमानी बरतें तो इससे उसका राजनीतिक अस्तित्व भी खतरे में पड़ सकता है। उदाहरणार्थ, लाड जॉन रसेल पामस्टन को १८५१ में पदच्युत कर अधिक दिनों तक प्रधानमंत्री नहीं रह पाये। अतः भी ऐसे कुछ उदाहरण हैं। इस प्रकार ब्रिटिश मंत्रिमण्डल के सदस्यों का कायकाल केवल कुछ ही सीमा तक प्रधानमंत्री की इच्छा पर निर्भर करता है, लेकिन अमरीकी मंत्रिमण्डल के सदस्यों का कायकाल पूरा पूरी सीमा तक राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर करता है और यह बात मंत्रिमण्डल के सर्वाधिक शक्तिशाली समझे जाने वाले सदस्यों के सम्बन्ध में भी सत्य है।

(३) मंत्रिमण्डल की स्थिति में भेद—ब्रिटेन में प्रधानमंत्री कैबिनेट के साथ मिलकर समस्त शासन व्यवस्था का संचालन करता है। प्रधानमंत्री इस बात के लिए बाध्य है कि वह सभी विषयों पर मंत्रिमण्डल से परामर्श ले और महत्वपूर्ण प्रशासनिक निणय मंत्रिमण्डल की सहमति से ही किये जाते हैं। लेकिन अमरीकी मंत्रिमण्डल तो पूर्ण रूप से राष्ट्रपति के अधीनस्थ एक सस्था है और यह राष्ट्रपति

¹ It is important to realise at once that the American Cabinet hardly corresponds to the classic idea of a Cabinet to which representative government in Europe has accustomed us —Laski

की इच्छा पर निर्भर है कि वह इस सस्था का कितना और किस प्रकार से उपयोग करे। ब्रिटेन साक्षात् बाजार की मददस्यता प्राप्त करे यह ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल का निष्पत्ति था, लेकिन वियतनाम शांति समझौता अमरीकी राष्ट्रपति का ऐसा निष्पत्ति है, जो उन्होंने व्यक्तिगत सहायक वगैरह की मन्त्रणा व आधार पर किया और जिसमें मन्त्रिमण्डल ने कोई भाग नहीं लिया। इस प्रकार ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल व सदस्य प्रधानमंत्री के सहयोगी होते हैं, अमरीकी मन्त्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति के सहायक मात्र।

(४) राजनीतिक सजातीयता का भेद—ब्रिटेन में अब यह परम्परा भली भाँति स्थापित हो गयी कि युद्ध या सवटवालीन स्थिति में तो राष्ट्रीय मन्त्रिमण्डल का गठन किया जाता है, लेकिन सामान्य परिस्थितियों में प्रधानमंत्री केवल अपने ही दल के सदस्यों को मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित करता है। इसके विपरीत, अमरीकी मन्त्रिमण्डल में राजनीतिक सजातीयता नहीं पायी जाती और राष्ट्रपति विरोधी राजनीतिक दल के सदस्यों या दलीय राजनीति से अलग रहने वाले व्यक्तियों को उनकी विशिष्ट योग्यता के आधार पर मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित कर लेता है।

(५) मन्त्रिमण्डल और व्यवस्थापिका में सम्बन्ध का भेद—ब्रिटेन में ससदात्मक शासन व्यवस्था है और वहाँ पर मन्त्रिमण्डल के सदस्य व्यवस्थापिका अर्थात् ससद से घनिष्ठ रूप में सम्बन्धित है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य मन्त्री पद प्राप्त करने के बाद भी ससद के सदस्य रहते हैं। मन्त्रिमण्डल के सदस्य कानून निर्माण में सक्रिय रूप से भाग लेते हैं और ससद सदस्यों के द्वारा मन्त्रिमण्डल पर दिन प्रतिदिन का और इसके साथ ही अन्तिम राजनीतिक नियन्त्रण भी रखा जाता है। मन्त्रिमण्डल और लोकसदन का कायकाल भी एक दूसरे की दया पर निर्भर है। मन्त्रिमण्डल लोकसदन को विघटित करवा सकता है और लोकसदन मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर सकता है।

अमरीका में शांति विभाजन सिद्धांत पर आधारित अध्यक्षीय शासन व्यवस्था है और इस कारण मन्त्रिमण्डल और कांग्रेस में परस्पर सम्बन्ध नहीं है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य कांग्रेस द्वारा किये जाने वाले कानून निर्माण कार्य में भाग नहीं लेते और न ही मन्त्रिमण्डल तथा कांग्रेस का कायकाल एक दूसरे पर निर्भर है।

(६) सामूहिक उत्तरदायित्व सम्बन्धी भेद—ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत के आधार पर कार्य करता है, जिसका तात्पर्य यह है कि मन्त्रिमण्डल एक इकाई की भाँति कार्य करता है और लॉर्ड माल्ट की भाषा में 'इसके सदस्य साथ साथ तरते और साथ-साथ डूबते हैं'। वित्तमंत्री को विदेश विभाग के दुष्कर्मों का फल भोगना होता है। लेकिन अमरीकी मन्त्रिमण्डल सामूहिक उत्तरदायित्व के आधार पर कार्य नहीं करता। मन्त्रिमण्डल के सदस्य व्यक्तिगत रूप से केवल राष्ट्रपति के प्रति ही उत्तरदायी होते हैं। अमरीका में सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत का कतई पालन नहीं होता इसका एक उदाहरण राष्ट्रपति हार्रिडिंग के समय से लिया जा सकता है। हार्रिडिंग मन्त्रिमण्डल के तीन मन्त्री तेल

- ४ संयुक्त राज्य अमरीका की कैबिनेट का निर्माण किस प्रकार होता है ? लिखिए । क्या इसे राष्ट्रपति की कैबिनेट कहना उचित होगा ? सकारण मत प्रकट कीजिए । (आगरा १९६६)
- ५ अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की वैधानिक स्थिति और शक्तियों की तुलना कीजिए व भेद बतलाइए । (विक्रम, १९६३, ६७, आगरा १९७२, जीवाजी १९६५, ६८)
- ६ अमरीकी राष्ट्रपति की स्थिति व अधिकारों की व्याख्या कीजिए । (कानपुर, १९६८)
- ७ अमरीकी राष्ट्रपति के अधिकारों और दृष्टियों की आलोचनात्मक विवेचना कीजिए । (कानपुर, १९७१)
- ८ सर हेनरीमेन का कथन था कि 'अमरीकी राष्ट्रपति शासन करता है किंतु राज्य नहीं करता । क्या आप इस दृष्टिकोण से सहमत हैं ? कारण दीजिए । (विक्रम, १९६४)
- ९ राष्ट्रपति का चुनाव किस प्रकार होता है ? राष्ट्रपति के अधिकारों का वर्णन कीजिए । (विक्रम, १९६८, मेरठ, १९७२)
- १० ब्रिटेन और अमरीका के मंत्रिमण्डलों की तुलनात्मक विवेचना कीजिए । (राजस्थान, १९६६)
- ११ अमरीकी राष्ट्रपति और कांग्रेस के बीच संवैधानिक और राजनीतिक सम्बन्धों का वर्णन कीजिए । क्या अमरीका का राष्ट्रपति चाह तो कांग्रेस के विरुद्ध कार्य कर सकता है ? (राजस्थान, १९७२)
- १२ अमरीका के राष्ट्रपति की शक्तियाँ का वर्णन कीजिए तथा कांग्रेस से उसके सम्बन्धों की व्याख्या कीजिए । (लखनऊ, १९७१, विक्रम, १९७०)
- १३ "अमरीकी राष्ट्रपति ब्रिटिश सम्राट से कुछ कम भी है और कुछ अधिक, वह ब्रिटिश प्रधानमन्त्री से कुछ कम है और कुछ अधिक ।" (लास्की) स्पष्ट कीजिए । (जीवाजी, १९६७, विक्रम, १९७१)
- १४ 'अमरीका का राष्ट्रपति सबसे बड़ा नेताज का राजा है । इस कथन की समीक्षा कीजिए । (विक्रम, १९७२)
- १५ अमरीका के संविधान के अंतर्गत राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रक्रिया का वर्णन कीजिए । व्यवहार में यह किस प्रकार प्रत्यक्ष निर्वाचन बन गया है । (राजस्थान, १९७३)
- १६ आप इस बात से कहीं तक सहमत हैं कि अमरीका का राष्ट्रपति राज्य और शासन दोनों करता है ? (आगरा, १९७३)

5

कांग्रेस

(CONGRESS)

“इसके अंतर्गत प्रदान की गई व्यवस्थापन सम्बन्धी समस्त शक्तियाँ संयुक्तराज्य की एक कांग्रेस में निहित होंगी जिसका निर्माण एक सीनेट व प्रतिनिधि सभा से मिलकर होगा।”¹

—अमरीकी संविधान के प्रथम अनुच्छेद की प्रथम उपधारा

द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका की आवश्यकता

फिलाडेल्फिया सम्मेलन के सदस्य अमरीका में द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका की आवश्यकता पर लगभग एकमत थे। अमरीका में उपनिवेश काल में भी अधिकांश राज्यों में द्विसदनात्मक प्रणाली को ही अपनाया गया था और 'परिसघ' के अन्तर्गत अपनायी गयी एकसदनात्मक व्यवस्थापिका नितान्त असन्तोषजनक तथा असफल सिद्ध हुई थी। सघात्मक व्यवस्था को अपनाने के कारण भी द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका को अपनाना आवश्यक था। अतः इस बात पर तो सहमति थी कि राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के दो सदन होना चाहिए, लेकिन इस बात पर तीव्र विवाद था कि व्यवस्थापिका के दोनों सदनो के निर्माण का आधार क्या हो। अमरीकी सघ की बड़ी इकाइयों द्वारा इस सम्बन्ध में जनसंख्या के आधार को अपनाने पर बल दिया गया, जिससे बड़ी इकाइयों का अधिक प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सके लेकिन छोटी इकाइयों द्वारा व्यवस्थापिका के दोनों ही सदनो का निर्माण सघ की सभी इकाइयों की समानता के सिद्धांत के आधार पर करने पर बल दिया गया। अतः में, इस सम्बन्ध में एक समझौता सम्पन्न हुआ, जिसके अनुसार यह निश्चित किया गया कि राष्ट्रीय व्यवस्थापिका (कांग्रेस) के निम्न सदन (प्रतिनिधि सभा) का निर्माण जनसंख्या के आधार पर हो, लेकिन उच्च सदन (सीनेट) का निर्माण में इकाइयों की समानता के

¹ "All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States which shall consist of a Senate and a House of Representatives

—Section 1 of Article 1 of the American Constitution

सिद्धान्त को अपनाया जाय, अर्थात् छोटी-बड़ी सभी इकाइयों को इनमें समान प्रतिनिधित्व प्राप्त हो।

काग्रेस की शक्तियाँ तथा कार्य

संविधान के प्रथम अनुच्छेद में कहा गया है कि "इसके अंतर्गत प्रदान की गयी व्यवस्थापन सम्बन्धी समस्त शक्तियाँ संयुक्तराज्य की एक काग्रेस में निहित होंगी।" लेकिन व्यवहार में काग्रेस को न केवल विधायी वरन् प्रशासनिक और न्यायिक शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। फोर्टलॉट ने तो काग्रेस की शक्तियों के सम्बन्ध में लिखा है कि "पर्यवेक्षण एवं वित्त सम्बन्धी अपनी शक्तियों के कारण, प्रशासन सम्बन्धी अंतिम शक्ति राष्ट्रपति से भी अधिक काग्रेस को प्राप्त है तथा महाभियोग सम्बन्धी अपनी शक्ति के कारण वह देश का सबसे—सर्वोच्च न्यायालय से भी—उच्चतर न्यायालय है।"¹

काग्रेस के कार्य और शक्तियाँ निम्न प्रकार हैं

(१) कानून निर्माण करना—काग्रेस का प्रथम और सबसे प्रमुख कार्य कानून निर्माण करना है। सप्तात्मक व्यवस्था होने के कारण इस सम्बन्ध में काग्रेस का सीमित शक्तियाँ ही प्राप्त हैं, जसीमित नहीं। काग्रेस की विधायी शक्तियों का उल्लेख अनुच्छेद १ के आठवें उपभाग तथा शक्तियों का विस्तृत वर्णन चौथे अध्याय में किया गया है। इस सम्बन्ध में काग्रेस की शक्तियाँ तीन प्रकार की हैं—प्रदत्त (Delegated), निहित (Inherent) तथा समवर्ती (Concurrent)। प्रदत्त शक्तियों के अंतर्गत काग्रेस को कर लगाने तथा एकत्रित करने, ऋण चुकाने की व्यवस्था करने, देश की प्रतिरक्षा की व्यवस्था करने, मुद्रा के निर्माण (नाप तौल का स्तर निर्धारित करने) और डाक तथा तार इत्यादि का प्रबंध करने की शक्ति दी गई है। काग्रेस सर्वोच्च न्यायालय के अधीन अन्य न्यायालयों का गठन कर सकेगी और स्थल सेना तथा जल सेना के नियमन हेतु कानून बना सकेगी। काग्रेस को कानून निर्माण के सम्बन्ध में अंतर्निहित शक्तियाँ (Inherent Powers) भी प्राप्त हैं, जिनका उल्लेख संविधान के चौथे अध्याय में किया गया है। इन शक्तियों में वक तथा वारपोरेशन स्थापित करना, ऋण की सहायता व नियंत्रण, विजली उत्पन्न करना तथा फालतू विजली को बेचना, सैनिक तथा जल सेना अकादमियाँ स्थापित करना और सड़क, स्कूल स्वास्थ्य, बीमा आदि पर धन खर्च करना भी शामिल है। समवर्ती सूची में वे विषय शामिल हैं, जिन पर काग्रेस तथा राज्या के विधानमण्डल दोनों ही कानून बना सकते हैं। कर लगाना, ऋण लेना, न्यायालयों की स्थापना तथा व्यवस्था, बकों व वारपोरेशन की स्थापना, लोगों के हित व लिए सम्पत्ति बनाना तथा सावजनिक कल्याण के लिए खर्च करना समवर्ती सूची में शामिल है।

(२) चुनाव सम्बन्धी कार्य—राष्ट्रपति के चुनाव में मतगणना काग्रेस के दोनों सदनों के सम्मुख होती है। यदि राष्ट्रपति पद के चुनाव में किसी भी उम्मीद

वार को निर्वाचक मण्डल का निरपेक्ष बहुमत (Absolute Majority) प्राप्त न हो, तो प्रतिनिधि सभा पहले तीन उम्मीदवारों में से राष्ट्रपति चुनने के लिए मतदान करती है। इसी प्रकार यदि उपराष्ट्रपति पद के लिए किसी भी उम्मीदवार को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो, तो सीनेट प्रथम दो उम्मीदवारों में से उपराष्ट्रपति चुनती है। प्रतिनिधि सभा के द्वारा अपन अध्यक्ष और उपाध्यक्ष तथा सीनेट के द्वारा अपने उपाध्यक्ष का चुनाव किया जाता है। इसके अतिरिक्त कांग्रेस का प्रत्येक सदन अपने सदस्यों के चुनाव तथा उनकी योग्यताओं अयोग्यताओं का निणय करता है। १९२६ में पे सिलवेनिया से विलियम एस० वेवर और इलियोनिस से फ्रैंक एल० स्मिथ सीनेट सदस्य निर्वाचित हुए, किंतु सीनेट ने इन्हें इस आधार पर सीनेट में पद ग्रहण नहीं करने दिया कि उन्होंने अपने चुनाव में भारी धनराशि खर्च की थी।

(४) कायपालिका सम्बन्धी काय—सविधान के द्वारा कायपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ राष्ट्रपति को प्रदान की गई हैं, किंतु कांग्रेस और पमुखतया सीनेट राष्ट्रपति के इन कार्यों और शक्तियों में भागीदार है। राष्ट्रपति की नियुक्तियाँ करने और सिध्या करन में सम्बन्धित शक्ति पर सीनेट के द्वारा प्रभावशाली रूप में नियंत्रण रखा जाता है। मुद्दों की घोषणा केवल कांग्रेस के द्वारा ही की जा सकती है।

(५) प्रशासन का निर्देशन और नियंत्रण—कांग्रेस का एक काय प्रशासन का निर्देशन और नियंत्रण है। कायपालिका विभाग से रिपोर्ट और सूचनाएँ माँग कर इसके द्वारा निर्देशन और नियंत्रण की शक्तियाँ का प्रयोग किया जा सकता है। कांग्रेस के द्वारा प्रशासनिक एजेंसियों और सवाआ की स्वयं व्यवस्था की जा सकती है तथा उनके काय भी निर्धारित किये जा सकते हैं।

(६) जाँच पड़ताल करना—निर्देशन और नियंत्रण से ही सम्बन्धित एक काय जाच पड़ताल (Investigation) करने का है। कांग्रेस को प्रशासन में व्याप्त भ्रष्टाचार की जाच करने या अथ किसी मामले की जाच करने के लिए जाच समिति नियुक्त करन का अधिकार है। वर्तमान समय में कांग्रेस के जाच पड़ताल करने के इस काय का महत्त्व बढ़ता जा रहा है।

(७) नवीन राज्यों को सघ में प्रवेश—कांग्रेस कानून द्वारा नवीन राज्यों को सघ में प्रवेश दे सकती है। आरम्भ में अमरीकी सघ में १३ राज्य थे किन्तु अब ५० राज्य हैं और कांग्रेस ने कानून बनाकर ही इन राज्यों को सघ में प्रवेश प्रदान किया है।

(८) दोनों सदनों में अनुशासन बनाये रखने और कायविधि के सम्बन्ध में नियम बनाने का अधिकार—कांग्रेस को अधिकार प्राप्त है कि वह दोनों सदनों के सदस्यों से अनुशासन का पालन कराने के लिए नियमों का निर्माण करे। यदि कांग्रेस का कोई सदस्य सदन में अनुशासन भंग करे, तो सम्बन्धित सदन के बहुमत से प्रस्ताव पारित कर उसे सदन से निष्कासित कर सकता है।

(६) वित्तीय काय—कांग्रेस का एक महत्वपूर्ण कार्य राष्ट्रीय वित्त पर नियंत्रण है। यद्यपि वार्षिक बजट, बजट ब्यूरो के द्वारा राष्ट्रपति के निर्देशन में तैयार किया जाता है, लेकिन बजट कांग्रेस के द्वारा ही पारित किया जाता है और ऐसा करते हुए इसके द्वारा बजट में अनेक महत्वपूर्ण परिवर्तन किये जाते हैं। कांग्रेस अपनी इस शक्ति के आधार पर कायपालिका विभागों के काय संचालन को प्रत्यक्ष रूप में प्रभावित कर सकती है।

(१०) 'यायिक कार्य'—सविधान में कांग्रेस को यह अधिकार दिया गया है कि देशद्रोह भ्रष्टाचार या अथ घोर अपराध के आधार पर वह राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति या अथ किसी भी नागरिक अधिकारी को महाभियोग के द्वारा पदच्युत कर सकती है।

अमरीकन कांग्रेस और ब्रिटिश ससद

अमरीका की राष्ट्रीय व्यवस्थापिका 'कांग्रेस' ब्रिटिश ससद से मूलभूत रूप में भिन्न है। ब्रोगन के शब्दों में 'अमरीकी कांग्रेस ससदों की जननी से नितांत भिन्न है।' यह ब्रिटिश ससद में न केवल शक्तियों की दृष्टि से चर्न कायपालिका विभाग के साथ सम्बन्धों में भी भिन्न है।

ब्रिटिश ससद विश्व की एकमात्र सम्प्रभु व्यवस्थापिका है और इसकी कानून निर्माण की शक्ति की कोई वैधानिक सीमा नहीं है। इसके द्वारा किसी भी कानून का निर्माण किया जा सकता है, पहले में चल आ रहे किसी भी कानून में संशोधन किया जा सकता है या उसे रद्द किया जा सकता है और यायतय इस बात के लिए चाहे हैं कि वे ससद द्वारा पारित प्रत्येक कानून को मायता प्रदान करें तथा उसे लागू करें। ब्रिटेन में यायिक पुनर्विलोकन की कोई व्यवस्था नहीं है और ऐसी कोई सत्ता नहीं है जो ससद द्वारा पारित कानूनों को अवैधानिक घोषित कर सके। लेकिन अमरीकी कांग्रेस एक सम्प्रभु सत्ता नहीं है और इसकी शक्तियाँ प्रभावशाली प्रतीत होते हुए भी दो रूपों में बहुत अधिक सीमित हैं।

अमरीकी कांग्रेस की शक्तियों की प्रथम सीमा उसकी सघात्मक व्यवस्था के कारण है। सविधान के द्वारा के द्रीय सरकार और इकाइयों की सरकारों में शक्ति विभाजन किया गया है और अनेक विषयों पर सघीय कांग्रेस द्वारा नहीं, बरन इकाइयों के विधानमण्डलों द्वारा ही कानूनों का निर्माण किया जा सकता है। उदाहरण के लिए शिक्षा, श्रम-पूजी सम्बन्धों, विवाह, तलाक और अथ अनेक विषयों पर सघीय व्यवस्थापिका के द्वारा कानूनों का निर्माण नहीं किया जा सकता। इस प्रकार ब्रिटिश ससद तो ब्रिटेन में किन्हीं भी विषयों पर कानूनों का निर्माण करने में स्वतंत्र है, लेकिन अमरीकी कांग्रेस केवल सघीय विषयों पर ही कानूनों का निर्माण कर सकती है।

¹ 'American Congress is something very different from the mother of Parliaments

अमरीकी कांग्रेस की शक्तियाँ की दूसरी सीमा सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति (Power of Judicial Review) है। सघीय क्षेत्र के अंतर्गत भी कांग्रेस के द्वारा जिन विधियों का निर्माण किया जाता है, सर्वोच्च न्यायालय उनकी इस आधार पर परीक्षा करता है कि वे संविधान के प्रावधानों के अनुरूप हैं अथवा नहीं और सर्वोच्च न्यायालय यदि इन्हें संविधान के प्रावधानों के अनुरूप न समझे, तो उसके द्वारा उन्हें अवैध घोषित किया जा सकता है। सर्वोच्च न्यायालय की यह न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति अमरीकी कांग्रेस की विधि निर्माण की शक्ति पर एक बहुत बड़ा प्रतिबंध है।

अमरीकी कांग्रेस और ब्रिटिश संसद इन दो व्यवस्थापिकाओं में न केवल शक्ति की दृष्टि से, वरन् अपने-अपने देश की कार्यपालिका के साथ सम्बन्ध की दृष्टि से भी महत्वपूर्ण अंतर है। ब्रिटेन की संसदात्मक व्यवस्था के अंतर्गत व्यवस्थापिका और कार्यपालिका परस्पर घनिष्ठ रूप में सम्बद्ध हैं। मंत्रिमण्डल के सदस्य संसद से ही चुने जाते हैं और वे संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं। लोकसदन का बहुमत मंत्रिमण्डल का समर्थन करता है और इस समर्थन के बल पर ही मंत्रिमण्डल शासन व्यवस्था का संचालन करता है। यदि लोकसदन बहुमत से अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर दे, तो मंत्रिमण्डल का पतन हो जाता है। इसका एक दूसरा पक्ष यह भी है कि प्रधानमंत्री संसद को परामर्श देकर लोकसदन को भंग करवा सकता है। ब्रिटेन में वास्तविक स्थिति चाहे जो भी हो, सिद्धांत में संसद विशेषतया लोकसदन, मंत्रिमण्डल का स्वामी कहा जा सकता है। अमरीका में शक्ति विभाजन के सिद्धांत को अपनाने के कारण कांग्रेस और राष्ट्रपति एक-दूसरे से विलकुल अलग हैं। राष्ट्रपति और मंत्रिमण्डल के सदस्य कांग्रेस के सदस्य नहीं हो सकते। राष्ट्रपति और कांग्रेस न केवल एक-दूसरे से पृथक् वरन् नितांत स्वतंत्र भी हैं। कांग्रेस महाभियोग के अतिरिक्त अथवा किसी प्रक्रिया से राष्ट्रपति को चार वर्ष की निश्चित अवधि के पूर्व पदच्युत नहीं कर सकती और न ही राष्ट्रपति कांग्रेस के किसी सदन को भंग कर सकता है।

यद्यपि सद्भारितिक दृष्टि से अमरीकी कांग्रेस की स्थिति ब्रिटिश संसद की तुलना में बहुत कम महत्वपूर्ण है, लेकिन व्यवहार की दृष्टि से अमरीकी कांग्रेस को ब्रिटिश संसद की तुलना में अधिक शक्ति प्राप्त है। ब्रिटिश संविधान की एक महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि 'जो कुछ है वह दिखाई नहीं देता और जो नहीं है वह दिखाई देता है। सिद्धांत में तो संसद की सम्प्रभुता की बात कही जाती है, लेकिन व्यवहार में द्विदलीय पद्धति और राजनीतिक दलों के कठोर अनुशासन के कारण संसद केबीनेट के हाथ की एक कठपुतली बनकर रह गई है। यदि केबीनेट के पीछे लोकसदन में अनुशासित बहुमत हो तो उसे विधियाँ के निर्माण और वित्तीय प्रस्तावों को स्वीकार करने में कोई भी कठिनाई नहीं होती है और सामान्यतया केबीनेट के पीछे लोकसदन के बहुमत की शक्ति होती है। अतः व्यवहार में संसद केबीनेट पर

नियन्त्रण नहीं रखती, वरन् स्वयं के सीनेट से नियन्त्रित होती है और केबीनेट की शक्ति इतनी बढ़ गई है कि 'केबीनेट के अधिनायकत्व' की बात कही जाने लगी है। लेकिन अमरीका में स्थिति यह है कि सकटकाल में भले ही राष्ट्रपति कुछ सीमा तक कानून निर्माण की शक्तियाँ का प्रयोग करे, लेकिन शान्ति काल में वह सीधे ही विधायी क्षेत्र में प्रवेश नहीं कर सकता। राष्ट्रपति प्रत्यक्ष और परोक्ष साधनों से कांग्रेस को प्रभावित कर सकता है नियन्त्रित नहीं। कानून निर्माण तथा वित्तीय क्षेत्र में अंतिम शक्ति कांग्रेस को ही प्राप्त है, राष्ट्रपति को नहीं।

इस प्रकार सैद्धांतिक दृष्टि से ब्रिटिश संसद सम्प्रभु है जबकि अमरीकी कांग्रेस को इस प्रकार की सम्प्रभुता प्राप्त नहीं है। लेकिन वस्तुस्थिति यह है कि कानून निर्माण और राष्ट्रीय वित्त पर कांग्रेस को जैसा प्रभावी नियन्त्रण प्राप्त है, ब्राज की स्थिति में ब्रिटिश संसद को वसा प्रभावी नियन्त्रण प्राप्त नहीं रहा है। इसके अतिरिक्त कांग्रेस, विशेषता सीनेट के द्वारा राष्ट्रपति की कार्यपालिका शक्तियों पर भी प्रभावशाली रूप में नियन्त्रण रखा जाता है।

सीनेट (Senate)

अमरीकी कांग्रेस के द्वितीय सदन (सीनेट) में सभी इकाइयों की समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है और प्रत्येक इकाई के द्वारा इसमें अपने दो प्रतिनिधि भेजे जाते हैं। सीनेट में प्राप्त इस प्रतिनिधित्व से किसी भी राज्य को उसकी इच्छा के बिना वंचित नहीं किया जा सकता है। संविधान के अनुच्छेद ५ में स्पष्ट रूप से उल्लेख कर दिया गया है कि 'किसी राज्य को उसकी सहमति के बिना सीनेट में प्रतिनिधित्व की समानता से वंचित नहीं किया जा सकता।' प्रारम्भ में जब १३ राज्यों ने मिलकर अमरीकी संघ का निर्माण किया, उस समय सीनेट के सदस्यों की संख्या केवल २६ थी। परन्तु अब अमरीकी संघ में ५० राज्य हैं और सीनेट की संख्या संख्या १०० हो गई है। १९७२ में सीनेट के जो चुनाव हुए उनमें डेमोक्रेटिक पार्टी की संख्या ५५ से बढ़कर ५७ हो गई है और रिपब्लिकन पार्टी की ४५ से घटकर ४३।

सदस्यों के लिए योग्यताएँ—जो व्यक्ति सीनेट की सदस्यता के लिए उम्मीदवार होना चाहते हैं, उनमें निम्नलिखित योग्यताएँ होनी अनिवार्य हैं

(१) वह ३० वर्ष की आयु पूरी कर चुका हो,

(२) वह उस राज्य का निवासी हो, जिसका प्रतिनिधित्व वह सीनेट में करना चाहता है।

(३) वह कम से कम ६ वर्ष से संयुक्त राज्य अमरीका में निवास करता हो।

सदस्यों का चुनाव—प्रारम्भ में सीनेट सदस्यों के निर्वाचन हेतु अप्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था को अपनाया गया था और यह व्यवस्था की गई थी कि राज्यों के विधानमण्डल सीनेट सदस्यों को निर्वाचित करने भेजें। कुछ समय तक तो यह

व्यवस्था ठीक चली, किन्तु वाद में इस व्यवस्था में अनेक दोष उत्पन्न होने लगे। कुछ राज्यों की विधानसभाओं के सदस्यों में आपसी झगड़े और मतभेद इतने उग्र थे कि वे अनेक बार किसी भी सदस्य को सीनेट के लिए नहीं चुन सके। अतः सीनेट में कई राज्यों के स्थान रिक्त पड़े रहे। १८६० से १९१२ तक के समय में कम से कम ११ राज्यों का किसी न किसी समय सीनेट में एक प्रतिनिधि ही रहा और १६०१ में डालावार राज्य का कोई भी प्रतिनिधि सीनेट के लिए निर्वाचित नहीं हो सका। इसके अतिरिक्त सीनेट सदस्यों के निर्वाचन में भ्रष्ट साधनों का प्रयोग किया जाने लगा। विशेषतया छोटे राज्यों के विधानमण्डल के सदस्यों को रिश्वत आदि देकर घनी लोभ अपने प्रस्तावित व्यक्ति को सीनेट के लिए निर्वाचित करवा लेते। इस प्रकार भ्रष्टता के आधार पर निर्वाचन किये जाने के वजाय पदों का क्रय विक्रय किया जाने लगा। यह निश्चित रूप से चिन्ताजनक स्थिति थी और इसे दूर करने के लिए जनता में यह विचार बल पकड़ने लगा कि सीनेट के सदस्यों को भी प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित किया जाना चाहिए।

इसी कारण १९१२ में संविधान में १७वाँ संशोधन प्रस्तावित किया गया, जिसका उद्देश्य था सीनेट के सदस्यों का चुनाव सीधे जनता द्वारा किया जाय। यह संशोधन १९१३ में पारित हुआ और तब से ही सीनेट के सदस्यों का प्रत्यक्ष रूप में निर्वाचन होता है। इसके परिणामस्वरूप सीनेट का महत्त्व बढ़ गया है और अब वह जनता की वैसी ही प्रतिनिधि बन गयी है जसी कि प्रतिनिधि सभा।

अवधि—सीनेट एक स्थायी मदन है जिसके सदस्य ६ वर्ष की अवधि के लिए निर्वाचित किये जाते हैं। प्रति दो वर्ष बाद एक तिहाई सदस्य अवकाश ग्रहण करते हैं जिनके स्थान पर नवीन निर्वाचन कराये जाते हैं। सदस्यों के पुनर्निर्वाचन पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है और अनेक सदस्य लम्बे समय तक इससे सदस्य बने रहते हैं।

गणपूर्ति (Quorum)—सीनेट की बैठकों के लिए कुल सदस्यों के बहुमत की उपस्थिति आवश्यक है।

वेतन, भत्ते और उम्मुक्तियाँ—कांग्रेस के दोनों सदनों के सदस्यों के वेतन, भत्ते और उम्मुक्तियाँ समान हैं। इन्हें ३० हजार डालर वार्षिक वेतन मिलता है, इसके अतिरिक्त १७,५०० डालर वार्षिक के लिए और १२ हजार डालर वार्षिक कार्यालय के लिए खर्च मिलता है। इसके अतिरिक्त उन्हें यात्रा भत्ते व स्टेशनरी व्यय आदि कुछ अन्य खर्च भी प्राप्त होते हैं। सदस्यों को भाषण की स्वतन्त्रता भी प्राप्त है और सदन में दिये गये उनके भाषण के आधार पर उनके विरुद्ध कोई कायवाही नहीं की जा सकती है।

अधिवेशन—१९३३ में पारित किये गये बीसवें संशोधन के अनुसार सीनेट का अधिवेशन ३ जनवरी को दोपहर को प्रतिनिधि सभा के साथ ही प्रारम्भ होता है और दोनों सदनों का अधिवेशन उस समय तक चलता रहता है, जब तक कि दोनों

सदन अधिवेशन के स्थगन या समाप्ति के लिए प्रस्ताव पारित न करें। यदि दोनों सदनों में अधिवेशन स्थगन की तिथि पर मतभेद उत्पन्न हो जाय तो राष्ट्रपति तिथि निश्चित करता है। सामान्यतया यह अधिवेशन जुलाई में समाप्त होता है, किन्तु युद्ध या अन्य सङ्कट की स्थिति में अधिक समय तक भी चल सकता है। राष्ट्रपति के द्वारा कांग्रेस के सदनों के विशेष अधिवेशन भी आमंत्रित किये जा सकते हैं।

सभापति और अन्य पदाधिकारी—समुक्त राज्य अमरीका का उपराष्ट्रपति सीनेट का पद सभापति होता है। उपराष्ट्रपति सीनेट का सदस्य नहीं होता और प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष की तुलना में उसके द्वारा सीनेट की कार्यवाही का संचालन लगभग पूर्ण निष्पक्षता के साथ किया जाता है। वह मतदान में भाग नहीं लेता और पक्ष विपक्ष के बराबर मत आने अर्थात् 'टाई' (tie) पड़ने की स्थिति में ही अपने निर्णायक मत का प्रयोग करता है। सीनेट की कार्यवाही के सुनिश्चित नियम हैं और सीनेट के सदस्य अमरीकी राजनीति के वरिष्ठ सदस्य होते हैं, इसलिए ऐसे अवसर सामान्यतया नहीं आते हैं, जिनमें सभापति की व्यवस्था स्थापित करने की अपनी शक्तियाँ का प्रयोग करना पड़े। सभापति के द्वारा सदस्यों को उसी क्रम से बोलने की धारा प्रदान की जाती है, जिस क्रम से वे बोलने के लिए उठे हो।

सीनेट को अपना एक 'सामाजिक अध्यक्ष' (President Protempore) भी चुनने का अधिकार होता है। वह बहुमत दल का मनोनीत सदस्य होता है। उपराष्ट्रपति की अनुपस्थिति में यह सदन की बैठक की अध्यक्षता करता है। सामयिक अध्यक्ष, सदन का सदस्य होने के नाते, उसे सदन की सभी कार्यवाहियों में भाग लेने और मत देने का अधिकार प्राप्त होता है। सीनेट के अन्य पदाधिकारी भी होते हैं जैसे बहुमत दल का नेता, दल सचेतक, सचिव, सार्जेंट एट आम्स और सदन का लिपिक आदि।

फिलिबस्टर—सीनेट की कार्यवाही की एक विशेष बात 'फिलिबस्टर' (Filibuster) है, जिसे इसके कार्य संचालन का दौरे ही कहा जा सकता है। सीनेट के सदस्यों को मनचाहे समय तक बोलने की स्वतंत्रता प्राप्त है और यदि वादविवाद प्रारम्भ होने के पूर्व ही विचार व्यक्त करने पर समय के प्रतिबन्ध के रूप में ममज्ञाता न हो जाय, तो सदस्यों के ऊपर समय का कोई प्रतिबन्ध लागू नहीं होता है। केवल इतना प्रतिबन्ध है कि कोई सदस्य एक दिन में एक ही विषय पर दो से अधिक बार नहीं बोल सकता है, लेकिन सन्धोषना पर बोलने में यह भी प्रतिबन्ध लागू नहीं होता है।

मूल रूप में यह व्यवस्था इस दृष्टि से की गयी थी कि प्रस्तावित विषयों पर पूर्ण वादविवाद हो सके, लेकिन कालान्तर में सदस्यों, विशेषतया अल्पमत वाले सदस्यों, द्वारा इसका दुरुपयोग प्रारम्भ कर दिया गया। उनके द्वारा एक विशेष विधेयक या सरकारी कामकाज में रुकावट डालने की दृष्टि से अनिश्चित

समय तक बोलने की प्रवृत्ति अपना ली गयी है और ऐसे लम्बे-लम्बे भाषण दिये जाने लगे, जो विचाराधीन विषय से बिल्कुल भी सम्बन्धित नहीं थे। सदन के कामकाज में रुकावट डालने की दृष्टि से अनावश्यक रूप से किये जा रहे इस वादविवाद को ही 'फिलिबस्टर' कहा जाता है।

१९१७ और १९३७ में इस बुराई को भीषण रूप में देखा गया। १९१७ में ११ सीनेटरो ने मिलकर व्यापारिक जहाजों के शस्त्रीकरण विधेयक को असफल कर दिया और १९३७ में दक्षिणी क्षेत्र के २० सीनेटरो ने मिलकर 'एण्टीलिंघिंग विधेयक' (Anti Linching Bill) के विरुद्ध फिलिबस्टर का प्रयोग किया, जिसके परिणामस्वरूप ६ जनवरी से २१ फरवरी, १९३७ तक के डेढ़ महीने में सीनेट कार्ड कार्य नहीं कर सकी। राष्ट्रपति विल्सन ने इस बुराई पर आक्रोश व्यक्त करते हुए कहा था कि 'हठी व्यक्तियों का कोई भी एक छोटा गूट समूह राज्य की महान सरकार को असहाय और तुच्छ बना सकता है।'^१ अतः फिलिबस्टर के विरुद्ध जनमत जाग्रत हुआ और १९१७ में समापन नियम अपनाया गया, जिस १९४९ में संशोधित करते हुए सीनेट ने यह नियम बना दिया कि यदि कुल सभ्यता के दो तिहाई (१०० में से ६७ सदस्य) वादविवाद बंद करने के लिए एक प्रस्ताव पारित कर दे, तो वाद विवाद समाप्त हो जायगा। लेकिन फिलिबस्टर पर रोक लगाने के लिए बहुमत की प्राप्ति कठिन होती है, इसलिए बाद में भी फिलिबस्टर की प्रवृत्ति को अपनाया जाता रहा और १९५३ में सीनेटर मोरिस ने २२ घण्टे २६ मिनट तक भाषण देकर इसी प्रवृत्ति को अपनाया। १९१७ के नियम के आधार पर अब तक केवल चार बार ही 'फिलिबस्टर' पर रोक लगाई जा सकी है। सीनेट के समय के अधिक अच्छे उपयोग की दृष्टि से फिलिबस्टर पर प्रभावी रोक लगाना आवश्यक है, लेकिन वर्तमान परिस्थितियों में इसकी सम्भावना कम ही दिखाई देती है। सीनेट के द्वारा फिलिबस्टर की घमकी का भी प्रयोग किया जा सकता है। १९६८ में एवे फोर्टिस की सर्वोच्च न्यायालय में मुख्य न्यायाधीश के पद पर नियुक्ति के प्रस्ताव पर कुछ सीनेट सदस्यों ने फिलिबस्टर के प्रयोग की घमकी दी और राष्ट्रपति को अपना प्रस्ताव वापस लेना पड़ा।

सीनेट की शक्तियाँ और कार्य

फिलिबस्टरिका सम्मेलन के सदस्यों द्वारा अमरीकी संविधान का निर्माण करने में शक्ति विभाजन सिद्धान्त के साथ-साथ नियंत्रण और सन्तुलन के सिद्धान्त को अपनाया गया था और उनका विचार था कि राष्ट्रपति और प्रतिनिधि सभा दोनों पर ही अकुशल रखने वाली एक सस्या होनी चाहिए, जिससे इन दोनों में से कोई भी

^१ "Any little group of wilful men can render the great government of the United States helpless and contemptible
—Woodrow Wilson (Quoted by William H. Riker, *Democracy in the United States*, p. 192)

संस्था निरकुशता की प्रवृत्ति को रोक अर्थात् असावधानी को रोक सकता है। सीनेट की रचना एक ऐसी संस्था के रूप में ही की गई है। लॉर्ड ब्राइस के शब्दों में, "सीनेट शासन में गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र है। एक ओर तो यह प्रतिनिधि सभा की लोकतन्त्रात्मक असावधानी और घृष्टता पर और दूसरी ओर राष्ट्रपति की राजनीतिक महत्वाकांक्षाओं पर रोक लगाने वाला एक सत्ता है।"¹

सीनेट की शक्तियों और कार्यों का अध्ययन निम्न तर्कों में किया जा सकता है

(१) कानून निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ—सीनेट अमरीकी कांग्रेस का द्वितीय सदन है और सामान्यतया वर्तमान समय के प्रजातन्त्रात्मक देशों में व्यवस्थापिका के द्वितीय सदन को कानून निर्माण में गौण स्थिति ही प्राप्त होती है, लेकिन अमरीकी सीनेट के सम्बन्ध में ऐसी स्थिति नहीं है। मुनरो के शब्दों में, 'यह कांग्रेस की एक समानपदी शाखा है, अधीन नहीं है और निम्न सदन के साथ राष्ट्रीय कानून निर्माण के काम में साझेदार है।'² सीनेट की कानून निर्माण सम्बन्धी शक्तियों का विवेचन साधारण विधेयको, संवैधानिक विधेयको और वित्त विधेयको के सम्बन्ध में पृथक पृथक किया जा सकता है।

साधारण विधेयको के सम्बन्ध में सीनेट को प्रतिनिधि सभा के बिल्कुल समान शक्तियाँ प्राप्त हैं। साधारण विधेयको दोनों में से किसी भी सदन में प्रस्तावित किया जा सकता है और वे तब तक पारित नहीं समझे जाते, जब तक दोनों सदन उन्हें स्वीकार न कर लें।

संवैधानिक विधेयको के सम्बन्ध में भी दोनों सदनों की स्थिति पूर्णतया समान है। संविधान में संशोधन सम्बन्धी विधेयको दोनों में से किसी भी सदन में प्रस्तावित किये जा सकते हैं और प्रत्येक ऐसे विधेयको को पारित समझे जाने के लिए यह आवश्यक है कि उसे दोनों सदन अपन-अपने दो तिहाई बहुमत से पारित करें।

वित्तीय विधेयको के सम्बन्ध में संविधान प्रतिनिधि सभा को अवश्य ही कुछ उच्च स्थिति प्रदान करता है। संविधान के अनुसार वित्तीय विधेयको का सूत्रपात प्रतिनिधि सभा में ही हो सकता है, सीनेट में नहीं, किन्तु संविधान यह भी कहता है कि सीनेट वित्तीय विधेयको में अन्य विधेयको की भाँति संशोधन कर सकती है या

¹ The Senate is the centre of gravity in the Government an authority to check and correct on the one hand the democratic recklessness of the House and on the other the monarchical ambitions of the President
—Brice

² It is a co-ordinate not a subordinate branch of the American Congress and divides with the House of Representatives the function of making the national laws

उन्हें अस्वीकार कर सकती है और वित्तीय विधेयक तभी पारित समझा जायेगा, जबकि कांग्रेस के दोनों सदन उसे स्वीकृति प्रदान कर दे। सीनेट ने वित्तीय विधेयक में संशोधन करने के अधिकार का अर्थ यह लगाया है कि वह उसके पास भेजे गये बजट या अन्य वित्त विधेयक को नये सिरे से बनाने का अधिकार रखती है। कभी-कभी तो सीनेट किसी वित्तीय विधेयक को इतना संशोधित और परिवर्तित कर देती है कि सम्बन्धित विधेयक के नाम के अतिरिक्त और सब कुछ परिवर्तित हो जाता है। उदाहरण के लिए एक राजस्व विधेयक में सीनेट ने ८४७ संशोधन प्रस्तावित किये थे। मुनरो के शब्दों में, 'सीनेट वह कतव्य करने लगा है जिनको संविधान नहीं चाहता था, कि वह करे।'

इस प्रकार वित्त विधेयकों के सम्बन्ध में सीनेट की स्थिति सैद्धांतिक दृष्टि से ही गौण है, व्यवहार में नहीं। इसके अतिरिक्त व्यवहार में एक बात ने तीनों ही प्रकार के विधेयकों के सम्बन्ध में सीनेट को प्रतिनिधि सभा से उच्च स्थिति प्रदान कर दी है। यदि किसी भी विधेयक पर दोनों सदनों में मतभेद उत्पन्न हो जाय, तो यह विधेयक 'सम्मेलन समिति' को सौंपा जाता है, जिसमें दोनों सदनों के बराबर बराबर की संख्या में प्रायः ३३ सदस्य होते हैं और सम्मेलन समिति दोनों सदनों में समझौता कराना का प्रयत्न करती है। व्यवहार में, सीनेट के सदस्य अधिक योग्य, अनुभवी और कायकुशल होते हैं और समझौता बहुत कुछ सीमा तक उसी रूप में सम्पन्न हो जाता है, जिस रूप में सीनेट चाहती है।

(२) कायपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ—सीनेट को न केवल व्यवस्थापन वरन् प्रशासनिक क्षेत्र में भी महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्राप्त हैं। कायपालिका क्षेत्र में उसकी शक्तियाँ प्रतिनिधि सभा से निश्चित रूप से बहुत बढ़कर हैं।

कायपालिका क्षेत्र में उसकी प्रथम शक्ति नियुक्तियों के पुष्टीकरण से सम्बन्धित है। राष्ट्रपति के द्वारा की गई नियुक्तियाँ तभी वैध होती हैं, जबकि सीनेट के द्वारा अपने साधारण बहुमत से उन्हें स्वीकृति प्रदान कर दी जाय। राष्ट्रपति दो प्रकार की नियुक्तियाँ करता है। पहली प्रकार की वे नियुक्तियाँ हैं जो सारे राष्ट्र से सम्बन्धित होती हैं जैसे राजदूत, मंत्रिमण्डल के सदस्य, सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश और उच्च सैनिक अधिकारी आदि। दूसरे प्रकार की नियुक्तियाँ उन स्थानीय अधिकारियों की होती हैं जो किसी राज्य में की जाती हैं जैसे स्थानीय जिला न्यायाधीश, पोस्टमास्टरो व कुछ वग, जिला न्यायवादी तथा मासल इत्यादि। पहली प्रकार की नियुक्तियाँ सामान्यतया सीनेट के द्वारा इस आशा के साथ स्वीकार कर ली जाती हैं कि राष्ट्रपति दूसरी श्रेणी की नियुक्तियों में उनसे परामर्श करे। वर्तमान समय में अमरीका में सीनेटरीय शिष्टता (Senatorial Courtesy) का नियम प्रचलित है, जिसका तात्पर्य यह है कि राष्ट्रपति जिस राज्य में नियुक्तियाँ करे उस राज्य के वरिष्ठ सीनेटर से परामर्श कर ले। यदि वरिष्ठ सीनेटर उसके दल से सम्बन्धित नहीं है, तो उसके द्वारा 'जूनियर' (Junior) सीनेटर से परामर्श किया

जाता है। यदि दोनों ही सीनेटर राष्ट्रपति के दल से सम्बन्धित नहीं हैं, तो वह सीनेटरों से परामर्श करने के लिए बाध्य नहीं है, परन्तु व्यवहार में राष्ट्रपति उस राज्य के सीनेटरों से परामर्श कर लेता है, चाहे वे विरोधी दल के ही हों, जिससे सीनेट में उन नियुक्तियों का विरोध न हो।

जब जब राष्ट्रपति ने सीनेटरीय सिस्टम की इस परम्परा को तोड़ने की कोशिश की, राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों को सीनेट ने अस्वीकार कर दिया। १९३८ में राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने वर्जीनिया में एक मधीय 'यायाधीन' की नियुक्ति बहा के सीनेटर गार्टर ग्लास के परामर्श के बिना ही कर दी। सीनेट न ७२ के विरुद्ध ६ के मत से इस आधार पर नियुक्ति को रद्द कर दिया कि राष्ट्रपति ने सीनेट के अधिकार क्षेत्र का उल्लंघन किया है। इसी प्रकार १९५१ में राष्ट्रपति ट्रूमैन द्वारा इलियोनिस राज्य में की गई मधीय 'यायाधीन' की नियुक्ति को सीनेट द्वारा रद्द कर दिया गया। ऐसे अन्त भी अनेक उदाहरण हैं। सीनेट ने राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों को स्वीकार करने की इस शक्ति के आधार पर राष्ट्रीय नीति के निर्धारण में भी कुछ भाग प्राप्त कर लिया है।

कायपालिका क्षेत्र में सीनेट की दूसरी अपेक्षाकृत अधिक महत्त्वपूर्ण शक्ति संधियों के विषय में है। संधियाँ के सम्बन्ध में व्यवस्था है कि राष्ट्रपति द्वारा विदेशों के साथ की गई संधियाँ उस समय तक लागू नहीं समझी जायेंगी, जब तक कि सीनेट उन्हें दो-तिहाई बहुमत से स्वीकार न कर ले। सीनेट की यह शक्ति महत्त्वपूर्ण है और सीनेट अपनी इस शक्ति के आधार पर वैदेशिक सम्बन्धों के संचालन में राष्ट्रपति की भागीदार बन गई है। सीनेट अपनी इस शक्ति के सम्बन्ध में सर्वद्व ही सचेत रहती है और इसने अवसर पड़ने पर कुछ संधियों को अस्वीकार भी किया है। सन् १७८६ से १९३४ के बीच जितनी संधियाँ हुईं, उनमें से सीनेट ने ६८२ को स्वीकार किया, १७३ को सशोधित किया और १५ को अस्वीकार किया। सीनेट द्वारा वर्तमान की संधि की अस्वीकृति तो सवप्रसिद्ध है। जान हे का तो कहना है कि, "सीनेट में जाने वाली संधि अखाड में जाने वाले सांड के समान है। यह नहीं कहा जा सकता कि उस पर अंतिम प्रहार किस प्रकार और कब होगा, परन्तु एक बात निश्चित है कि वह अखाडे से जीवित बाहर नहीं आयेगा।"¹

अनेक बार यह कहा जाता है कि प्रशासकीय समझौतों की प्रथा के कारण सीनेट की संधियों को स्वीकार करने की शक्ति का महत्त्व कम हो गया है, किन्तु वस्तुस्थिति यह है कि प्रशासकीय समझौतों का प्रयोग सीमित रूप में किया जा

¹ A treaty entering the Senate is like a bull going into the arena, no one can say just how or when the final blow will fall but one thing is certain it will never leave arena alive

—John Hay (Quoted from Munro's *The National Government of United States* p 294)

सकता है और प्रशासकीय समझौते सभी बातों के सम्बन्ध में सचि का विकल्प नहीं हो सकते। वैदेशिक सम्बन्धों के क्षेत्र में राष्ट्रपति भी अपनी सीमाओं से परिचित है और वर्तमान समय में उसने द्वारा वैदेशिक सम्बन्धों का संचालन सीनेट की परराष्ट्र समिति के निकट सम्पन्न करने में रहते हुए ही किया जाता है। सीनेट की इस शक्ति के सम्बन्ध में प्रो० लास्की का कहना है कि "अंतरराष्ट्रीय मामलों में प्रभाव रखने के नाते विश्व की कोई भी विधान सभा सीनेट का मुकाबला नहीं कर सकती।"

सीनेट की तीसरी कार्यपालिका शक्ति युद्ध की घोषणा से सम्बन्धित है। सविधान के अनुसार युद्ध की घोषणा कांग्रेस के द्वारा ही की जा सकती है। सीनेट अपनी प्रथम दो कार्यपालिका शक्तियों का प्रयोग तो अकेले ही करती है, किन्तु इस तीसरी शक्ति का प्रयोग उसके द्वारा प्रतिनिधि सभा के साथ मिलकर किया जाता है।

(३) अन्वेषण की शक्ति (Power of Investigation)—सीनेट को एक अन्य महत्वपूर्ण शक्ति अन्वेषण या जाँच के सम्बन्ध में प्राप्त है। सीनेट के इस अन्वेषण सम्बन्धी कार्य न अभी हाल ही में अत्यधिक महत्व प्राप्त कर समस्त विश्व का ध्यान आकर्षित किया है। सविधान के द्वारा तो सीनेट को व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यों के लिए ही अन्वेषण की शक्ति प्रदान की गयी थी, किन्तु सीनेट ने अपनी इस शक्ति के आधार पर अनेक बार प्रशासनिक विभागों के कार्यों की व्यापक जाँच की है और सीनेट के इन अन्वेषणों को इस आधार पर उचित ठहराया जाता है कि शक्ति विभाजन के सिद्धान्त पर आधारित सवधानिक व्यवस्था में प्रशासनिक भ्रष्टताओं और अक्षमताओं को प्रकाश में लाने का यही एकमात्र साधन है। सीनेट द्वारा किये गये अन्वेषण से राष्ट्रपति हार्डिन्ग के काल में तेल पडयंत्र प्रकाश में आया जिसके परिणामस्वरूप तीन मंत्रियों को त्यागपत्र देना पड़ा। १९२६-३० के आर्थिक संकट के पूर्व और संकट काल में वाल स्ट्रीट द्वारा अपनाय गये भ्रष्ट तरीके भी सीनेट के अन्वेषण के परिणामस्वरूप ही प्रकाश में आये। इस प्रकार सीनेट द्वारा किये गये कुछ अन्वेषणों ने महती सेवा की है इस आधार पर लास्की लिखते हैं कि 'अमरीकी अन्वेषण समिति की व्यवस्था में ब्रिटिश रॉयल कमिशन तथा लोकसदन में प्रश्न काल दोनों के गुण सम्मिलित हैं।'^१ गोलावे ने सीनेट की इन अन्वेषण समितियों को कार्यपालिका के साथ सम्बन्ध स्थापित करने वाली कड़ियाँ बतलाया है।^२

सीनेट की इस शक्ति का दूषित पक्ष यह है कि इसका दुरुपयोग भी किया जा सकता है।

^१ 'The method combines something of the value of Royal Commission in Britain with the illumination afforded by question time in the House of Commons' —Laski

^२ G B Galloway Investigative Functions of Congress in *The Political Science Review*

(४) 'यायिक शक्तियाँ—सीनेट को 'यायिक' शक्तिया भी प्राप्त हैं, जिनमें सबसे प्रमुख महाभियोग की जांच का अधिकार है। प्रतिनिधि सभा में राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, सैनिक अधिकारियों तथा न्यायाधीशों पर देशद्रोह, भ्रष्टाचार तथा अन्य गम्भीर अपराध के लिए महाभियोग लगाया जा सकता है। महाभियोग की सुनवाई सीनेट में होती है और वही उस पर अपना निणय दती है। महाभियोग की सुनवाई करते हुए न्यायिक प्रक्रिया के सभी काय (जैसे आदेश जारी करना, गवाहों को बुलाना और उन्हें शपथ दिलाना आदि) करती है। महाभियोग की सुनवाई के समय सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश सीनेट की अध्यक्षता करता है। अपराध सिद्ध के लिए दो-तिहाई बहुमत की आवश्यकता होती है। अभी तक सीनेट के द्वारा कुल १२ बार महाभियोग प्रस्तावों की जांच की गयी और इनमें से ४ महाभियोगों का प्रस्ताव पारित किया गया। १८६८ में राष्ट्रपति ऐण्ड्रू जॉनसन पर महाभियोग लगाया गया, किंतु वह असफल हो गया। ब्राइस ने महाभियोग को 'कांग्रेस के शास्त्रागार का सबसे भारी शस्त्र' कहा है।

(५) अय शक्तियाँ—सीनेट को अय कुछ शक्तिया भी प्राप्त हैं। वह राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए किये गये मतदान की गणना करती है और निर्वाचन परिणाम की घोषणा करती है। विशेष दशाया में वह उपराष्ट्रपति का निर्वाचन भी करती है। यदि उपराष्ट्रपति के निर्वाचन में किसी उम्मीदवार को पूर्ण सख्या का बहुमत प्राप्त नहीं हो, तो सीनेट सर्वाधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम दो उम्मीदवारों में से किसी एक को उपराष्ट्रपति निर्वाचित कर सकती है। सीनेट को अपने सदस्यों के निर्वाचन एवं उनकी याग्यता के सम्बन्ध में उठाये गये प्रश्नों के निणय का अधिकार भी प्राप्त है।

सीनेट की शक्तियों की उपरोक्त विवेचना से स्पष्ट है कि सीनेट प्रतिनिधि सभा से अधिक शक्तिशाली है। यदि विश्व के अय देशों की व्यवस्थापिकाओं के द्वितीय सदनों से इसकी तुलना की जाय, तो इसे विश्व का सर्वाधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन कहा जा सकता है।

सीनेट की आलोचना—कुछ आधारी पर सीनेट की कड़ी आलोचना की जाती है। प्रो० लास्की ने सीनेट की निम्न त्रुटियों का विशेष उल्लेख किया है

(१) सीनेट विश्व की अय व्यवस्थापिकाओं की अपेक्षा बहुत अधिक समय नष्ट करती है। इस सम्बन्ध में सीनेट में अपनाये गये फिलिवस्टर का विशेष रूप से उल्लेख किया जा सकता है।

(२) सीनेट की बायवाही का एक आधार 'लाग रोलिंग' (Log Rolling) पद्धति है जो पारस्परिक सहयोग का एक अत्यन्त भ्रष्ट साधन है।

(३) नियुक्तियों के सम्बन्ध में स्थापित 'सीनेट के प्रति शिष्टाचार' (Senatorial Courtesy) की व्यवस्था अत्यन्त द्रूपित और भ्रष्ट राजनीति की जनक है। इस व्यवस्था के आधार पर सीनेटर अपने ही राजनीतिक स्वार्थों की दृष्टि में

रखते हुए अपने राजनीतिक समर्थकों और मित्रों को उच्च पदों पर नियुक्त करवा देते हैं और गुण तथा योग्यता की उपेक्षा होती है।

(४) सीनेट, जो कि प्रशासन के प्रति या प्रशासनिक कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं है, उसे महत्त्वपूर्ण प्रशासनिक शक्तियाँ प्राप्त होना किसी भी प्रकार से उचित नहीं कहा जा सकता।

(५) सीनेट की अवेपण सम्बन्धी समितियों की कार्यवाही राजनीतिक दलबन्दी से प्रभावित होती है और इसमें राष्ट्रीय हितों की उपेक्षा की जाती है।

(६) सीनेट का संगठन अप्रजातन्त्रत्मक है। अमरीकी सभ की इकाइयों में जनसंख्या की दृष्टि में बहुत भेद है किन्तु सीनेट में सब इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व प्रदान कर दिया गया है। सीनेट सदस्यों का बहुमत अमरीकी सभ की जनसंख्या के पाँचवें से भी कम हिस्से का प्रतिनिधित्व करता है।

(७) सीनेट में सदस्य समाज के अत्यंत कुलीन वर्ग में से आते हैं और उनके द्वारा जनसाधारण के हितों की उपेक्षा की जाती है। अनेक बार सीनेट सदस्यों के निर्वाचन में भ्रष्ट साधना और धन का प्रयोग किये जाने की बात भी कही जाती है और यह निमूल नहीं है।

(८) सीनेट भी इस आधार पर भी आलोचना की जाती है कि इसके द्वारा सीनेटियर अहं के वशीभूत होकर राष्ट्रपति का अनावश्यक विरोध करने और राष्ट्रपति को नीचा दिखाने का प्रयत्न किया जाता है। कभी कभी राष्ट्रीय संकट की स्थिति में भी सीनेट की यह प्रवृत्ति बनी रहती है और इससे राष्ट्रीय हितों को क्षति पहुँचती है।

सीनेट की महत्ता और उसके कारण

सीनेट की उपरोक्त आलोचनाओं के बावजूद यह एक तथ्य है कि सीनेट विश्व की श्रेष्ठतम राजनीतिक संस्थाओं में से एक है। प्रो० लास्की के कथनानुसार 'सीनेट अमरीकन शासन प्रणाली की अद्वितीय सफलताओं में से एक है।' प्रो० लिण्डसे रोजस का कथन है कि 'सीनेट आधुनिक राजनीति का सबसे महत्त्वपूर्ण आविष्कार है।' सर हेनरी मेन का कथन है कि 'जब से आधुनिक प्रजातंत्र का विकास हुआ है तब से जितनी भी संस्थाओं का निर्माण किया गया है, उन्में यही एकमात्र पूर्ण सफल संस्था रही है।' जिस प्रकार रोमन यह कहते हुए कभी नहीं थकते कि पिरस के राजदूत डो० रामन सीनेट को राजाओं की सभा कहा था, वैसे ही अमरीकावासी भी अपनी सीनेट का 'राजनीतिज्ञों एवं सत्तों का ओलम्पियन निवास-स्थान' (Olympion dwelling place of Statesmen and Sages) कहकर पुकारते हैं। इनके अतिरिक्त प्रजातंत्र के अधिकारी विद्वान साइ ब्राइस, ब्रिटिश प्रधानमंत्री ग्लेडस्टन व फ्रैंच लेखक राकवेल ने भी सीनेट की बड़ी प्रशंसा की है।

सीनेट की महत्ता के कारणों का उल्लेख निम्न रूपों में किया जा सकता है

(१) संविधान निर्माताओं द्वारा सीनेट को प्रदत्त महत्त्वपूर्ण स्थान—संविधान की भाषा में यह नितांत स्पष्ट है कि संविधान निर्माता स्वयं सीनेट को महत्त्वपूर्ण

स्थिति प्रदान करना चाहते थे। मुनरो के अनुसार "सविधान के प्रथम अनुच्छेद में, जहाँ द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका की बात कही गई है, सीनेट का नाम पहले दिया जाना कोई साधारण लिखने की गल्ती नहीं है। सविधान निर्माताओं में अधिकार सीनेट को सघोय व्यवस्था की रीढ़ की हड्डी की दृष्टि से देखते थे।" सविधान निर्माताओं को इस बात का भय था कि कहीं जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि सभा प्रजातन्त्रात्मक उत्तरदायित्वहीनता की स्थिति को न अपना ले या कहीं राष्ट्रपति एक निरंकुश शासक की स्थिति को ग्रहण न कर ले। इस कारण उनके द्वारा सीनेट को प्रतिनिधि सभा की विधायी शक्ति और राष्ट्रपति को कार्यपालिका शक्ति दोनों पर ही अकुश लगाने का अधिकार प्रदान किया गया है। इसी कारण स्थिति यह है कि सीनेट और राष्ट्रपति दोनों मिलकर प्रतिनिधि सभा को सहमति के बिना अनेक कार्य कर सकते हैं। इसी प्रकार सीनेट और प्रतिनिधि सभा राष्ट्रपति की उपेक्षा कर अनेक कार्य सम्पन्न कर सकती है, परन्तु ऐसे कार्य लगभग नहीं हैं जिन्हें राष्ट्रपति और प्रतिनिधि सभा दोनों मिलकर सीनेट की उपेक्षा करते हुए सम्पन्न कर सकें। इस प्रकार सविधान निर्माताओं द्वारा सीनेट को शासन के गुह्यवाकपण केन्द्र की स्थिति प्रदान की गई है।

(२) सीनेट की विशेष शक्तियाँ—सविधान और परम्परा के आधार पर सीनेट को कुछ ऐसी शक्तियाँ प्राप्त हैं, जो विश्व की किसी भी व्यवस्थापिका के द्वितीय सदन का प्राप्त नहीं हैं और इन शक्तियों के आधार सीनेट की महत्ता बहुत अधिक बढ़ गई है। कानून निर्माण के क्षेत्र में सीनेट प्रतिनिधि सभा के समकक्ष है और यह बात न केवल साधारण विधेयको वरन् वित्तीय विधेयका के सम्बन्ध में भी सत्य है। सीनेट को नियुक्तियों की पुष्टि और सचियों की पुष्टि की दो ऐसी शक्तियाँ प्राप्त हैं, जिनके आधार पर सीनेट कार्यपालिका क्षेत्र में राष्ट्रपति की सलाहदार बन गयी है। नियुक्तियों की पुष्टि के आधार पर सीनेट आंतरिक प्रशासनिक कार्य को प्रभावित करती है और सचियों की पुष्टि के आधार पर सीनेट के द्वारा वैदेशिक सम्बन्धों के संचालन पर नियंत्रण रखा जा सकता है। सीनेट की इन कार्यपालिका शक्तियों के कारण उसके सम्मान में अत्यधिक वृद्धि हुई है और इसी तथ्य के कारण इसने सर्वाधिक योग्य और राजनीतिक दृष्टि से सर्वाधिक महत्त्वाकांक्षी व्यक्तियों को अपनी ओर आकर्षित किया है।

(३) मन्त्रिमण्डल पद्धति का अभाव—यदि अमरीका में ब्रिटेन की ही भाँति मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति होती, तो प्रतिनिधि सभा और सीनेट के पारस्परिक सम्बन्धों

¹ 'It was by no mere slip of the pen that the first article of the Constitution in establishing a Congress of two chambers gives the Senate priority of mention. The men who framed this document most of them looked up the Senate as the backbone of the whole federal system.

की स्थिति दूसरी हो सकती थी। मन्त्रिमण्डलात्मक व्यवस्था होन पर अमरीकी कायपालिका अर्थात् राष्ट्रपति और मन्त्रिमण्डल व्यवस्थापिका के निम्न सदन अर्थात् प्रतिनिधि सभा के प्रति उत्तरदायी होता और केवल इसी तथ्य के कारण प्रतिनिधि सभा सीनेट की तुलना में अधिक महत्त्व प्राप्त कर लेती। लेकिन अमरीका में अध्यात्मक शासन व्यवस्था होने के कारण कायपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं है और प्रतिनिधि सभा को कायपालिका पर नियंत्रण की कोई शक्ति प्राप्त नहीं है। अतः कांग्रेस के प्रथम सदन (प्रतिनिधि सभा) की तुलना में सीनेट अधिक शक्तिशाली हो गई है।

(४) प्रत्यक्ष निर्वाचन—ब्रिटेन की लाड सभा, भारत की राज्य सभा तथा फ्रांस की सीनेट को प्रथम सदन की तुलना में कम महत्त्व प्राप्त होना का एक प्रमुख कारण यह है कि इन देशों में द्वितीय सदन का तो मनानयन होता है अथवा अप्रत्यक्ष निर्वाचन और ये पद्धतियाँ लोकतन्त्र की भावना के प्रतिकूल हैं। मूल अमरीकी संविधान में सीनेट सदस्यों के भी अप्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था की गयी थी, लेकिन सन १९३१ में संविधान के सत्रहवें संशोधन के द्वारा सीनेट सदस्यों के प्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था की गयी। सीनेट सदस्यों का प्रत्यक्ष निर्वाचन होने के कारण विश्व के अन्य देशों में जिस तत्त्व के आधार पर द्वितीय सदन का अपेक्षाकृत कम महत्त्व होता है, वह बात अमरीकी राजनीति में नहीं रही है और सीनेट के लोकतन्त्रीय आधार ने उसे प्रजातन्त्र का प्रतीक बना दिया है। निर्वाचन सम्बन्धी ही एक अन्य बात ने सीनेट को अधिक शक्तिशाली बना दिया है। प्रतिनिधि सभा के सदस्यों का निर्वाचन 'क्षेत्रीय नियम' (locality rule) के अनुसार होता है अतः उनका दृष्टिकोण बहुत संकुचित हो जाता है, लेकिन सीनेटर पूरे राज्य का प्रतिनिधित्व करते हैं और उनका दृष्टिकोण अपेक्षाकृत व्यापक होता है।

(५) सीनेट का स्थायित्व और सीनेट सदस्यों का दीर्घ कार्यकाल—सीनेट का स्थायित्व तथा सदस्यों का दीर्घकाल भी सीनेट की शक्ति में वृद्धि का रहस्य है। सीनेट इस अर्थ में स्थायी है कि न तो सीनेट कभी भंग होती है और न ही सीनेट के सभी सदस्यों का कार्यकाल नये सिरे से शुरू होता है। सीनेट सदस्यों का कार्यकाल ६ वर्षों के और ६ वर्ष के इस कार्यकाल का महत्त्व इस दृष्टि से है कि इसकी तुलना में प्रतिनिधि सभा का कार्यकाल २ वर्ष ही है। प्रतिनिधि सभा के सदस्य जहाँ एक बार निर्वाचित होने के लगभग सुरत याद ही पुनर्निर्वाचन की चिन्ता में लग जाते हैं, वहाँ सीनेट सदस्य एक बार निर्वाचित होने के बाद लगभग ५ वर्ष तक स्वतन्त्रता और निर्भीकता के साथ राष्ट्रीय सेवा में लगे रहते हैं। पुनर्निर्वाचन पर कोई प्रतिबन्ध न होने के कारण अनेक सदस्य १८, २४ और कभी कभी ३० वर्ष से भी अधिक समय तक इसके सदस्य रहते हैं और अपने इस दीर्घ अनुभव के आधार पर ये सीनेटर और सीनेट अमरीकी राजनीति में अपना विशिष्ट स्थान बना लेते हैं। आग और रे के अनुसार "प्रतिनिधि सभा प्रति दो वर्ष के उपरांत एक नयी संस्था

बन जाती है, नवनिर्वाचन से उसकी सदस्यता में बहुत परिवर्तन हो जाता है और उसे पुन नीचे से ऊपर तक अपने को संगठित करना पड़ता है। इसके विपरीत प्रत्येक समय पर सीनेट के दो तिहाई से अधिक सदस्य ऐसे होते हैं जो प्रतिनिधियों की अपेक्षा कम से कम दो चयन सीनेटर के रूप में सेवा कर चुके हैं। नेतृत्व का विकास धीरे-धीरे होता है और साधारणतया इसमें परिवर्तन भी धीरे धीरे होता है और सीनेट में इसकी अनवरत प्रवाहित धारा राजनीति में इसे विशिष्ट महत्ता प्रदान कर देती है।”

(६) सीनेट का लघु आकार—सीनेट के लघु आकार के कारण भी उसकी महत्ता तथा प्रतिष्ठा बढी है। सीनेट की कुल सदस्य संख्या १०० है जबकि प्रतिनिधि सभा में ४३५ सदस्य हैं। छोटे आकार के कारण इसके सदस्यों में पारस्परिक घनिष्टता रहती है और वे स्वतन्त्रतापूर्वक वादविवाद कर पाते हैं। सीनेट का आकार इतना अवश्य है कि उसमें विचारों की विभिन्नता रहती है पर वह इतनी अधिक नहीं है जिससे कि विधायी विचार विमर्शों और कायवाहियों में सजीवता न रह सके। लार्ड ब्राइस का कथन है कि “इस सदन का लघु आकार योग्य तथा होनहार व्यक्तियों को योग्यता प्रदर्शित करने का अवसर प्रदान करता है तथा प्रतिभा एवं चातुर्य वाले व्यक्तियों को अपना पराक्रम दिखाने तथा राष्ट्र के एक कोने से दूसरे कोने तक प्रतिष्ठा प्राप्त करने का सुअवसर देता है।”

(७) सीनेट सदस्यों में अपनी सत्ता के प्रति सम्मान और परस्पर ऐक्य (Solidarity)—वैसे तो स्वाभाविक रूप से सभी सत्ताओं के सदस्य अपनी सत्ता के प्रति सम्मान रखते हैं और जाम परम्पर ऐक्य की भावना हाती है, लेकिन सीनेट के सदस्य अपनी सत्ता के प्रति जितने सम्मान की भावना करते हैं और उनमें परस्पर जितना ऐक्य है, उतना अन्यत्र नहीं है। सीनेट सदस्यों के ऐक्य को दृष्टि में रखते हुए प्रो० ज्वाइन्ट ने लिखा है ‘सीनेट सदस्य औसत प्रतिनिधि की अपेक्षा भिन्न प्रकार के राजनीतिक प्राणी होते हैं।’ वे सीनेट के अन्दर एक दूसरे पर कटु आश्रय कर सकते हैं, परन्तु कुछ ही देर बाद आप देखेंगे कि बाहर वे हाथ में हाथ डाले घूम रहे हैं। जब किसी राष्ट्रपति के द्वारा ‘सीनेट के प्रति शिष्टाचार’ (Senatorial Courtesy) या सीनेट की अथवा किन्हीं सुनिश्चित परम्पराया का उल्लंघन किया जाता है तो सीनेट के सदस्य अपने राजनीतिक दल के प्रति भक्ति को भूलकर सीनेट के सम्मान की रक्षा हेतु एक हो जाते हैं। १९३८ में जब राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने सीनेट के प्रति शिष्टाचार की अवज्ञा का यत्न किया, तो पूरी सीनेट ने, जिसमें राष्ट्रपति के दल के सदस्य भी सम्मिलित थे, राष्ट्रपति का डटकर और सफल विरोध किया।

(८) सीनेट की कार्यप्रणाली—सीनेट की कार्यप्रणाली भी उसकी शक्ति का स्रोत है। सीनेट की कार्यप्रणाली ऐसी है कि उसमें सदस्यों के बोलने का समय निश्चित रही किया जाता। परिणामस्वरूप यहाँ विषयों पर विचार अधिक पृथक्ता

के साथ होता है और किसी निश्चय पर पहुँचने के पूर्व उसके सभी पहलुओं पर पूणता के साथ विचार कर लिया जाता है। अच्छी तरह विचार के बाद किये गये निर्णय देश के लिए अधिक लाभकारी होते हैं और उनके कारण सीनेट की महत्ता में और वृद्धि हुई है। यद्यपि कायप्रणाली की इस सरलता का दुरुपयोग भी किया गया है और भाषण की स्वतन्त्रता की आड़ में सदन में वाइबिल और शब्दकोप तक पहुँकर सुनाये गये हैं, लेकिन ये अपवादस्वरूप हैं और कायविधि की सरलता ने सामान्यतया सीनेट के स्तर को उच्चता ही प्रदान की है।

(६) सीनेट सदस्यों की गुणात्मक उच्चता—सस्था की महत्ता उसके सदस्यों पर निर्भर करती है और सीनेट को इतनी अधिक महत्ता प्राप्त होने का अंतिम किंतु एक महत्वपूर्ण कारण प्रतिनिधि सभा की तुलना में सीनेट सदस्यों की गुणात्मक श्रेष्ठता है। सीनेट कायपालिका शक्तियों में राष्ट्रपति की सहभागी है, इस कारण शासन तंत्र में उसका स्थान बड़े महत्त्व का हो गया है। परिणामस्वरूप वे राजनीतिक नेता, जो अपने को देश के राजनीतिक जीवन में अधिक से अधिक शक्तिशाली बनाना चाहते हैं, अधिकांश सीनेट की ही ओर आकर्षित होते हैं। सीनेट की शक्ति इस प्रकार जब याग्य हाथों में रहती है, तो उसका उपयोग अच्छा होता है और इस प्रकार जब सीनेट लोगों की अच्छी सेवा करती है, तो सीनेट के सम्मान और उसकी महत्ता में वृद्धि होती है। गवर्नर उपराष्ट्रपति तथा राष्ट्रपति बनने के लिए सीनेट ही सबसे महत्वपूर्ण सीढ़ी है। प्रतिनिधि सभा में जो कुछ होता है उसकी ओर समाचारपत्रों का ध्यान भी नहीं जाता परंतु सीनेट सदस्यों के वक्तव्य समाचारपत्रों में शीघ्र स्थान पाते हैं। फ्रांस के प्रसिद्ध विचारक डी० टाकविले ने दोनों सदनों के विषय में विचार व्यक्त करते हुए कहा है कि 'पार्लियामेंट की प्रतिनिधि सभा में घुसते ही व्यक्ति का ध्यान उस बड़ी सभा के भेदे दिखावे की ओर साधारणतया आकृष्ट हुए बिना नहीं रहता। उसकी दीवारों के भीतर प्रायः कोई भी प्रतिभा का व्यक्ति दिखाई नहीं देता। उसके प्रायः सभी सदस्य साधारण व्यक्ति होते हैं। उससे थोड़ी ही दूरी पर सीनेट का द्वार है जिसके अपने थोड़े से स्थान में अमरीका के प्रतिभाशाली व्यक्तियों का अधिकांश समाया रहता है।'¹

सीनेट को लॉर्ड सभा तथा विश्व के अन्य द्वितीय सदनों से तुलना

सीनेट अमरीकी कांग्रेस का द्वितीय सदन है और सीनेट की अन्य राज्यों की व्यवस्थापिकाओं के द्वितीय सदन से तुलना करना असंगत न होगा। इस प्रकार की

¹ On entering the House of Representatives of Washington, one is struck by the vulgar demeanour of that great assembly. The eye frequently does not discover a man of celebrity within its walls. Its members are almost all obscure individuals. At a few yards distance from the spot there is the door of the Senate which contains within a small space a large proportion of the celebrated men of America.
—De Tocqueville

तुलना के सम्बन्ध में लिण्डरो रोजर का यह कथन नितान्त सत्य है कि, "सीनेट विश्व का सबसे अधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन है। दूसरे देशों की राजनीतिक व्यवस्था में तो द्वितीय सदन की शक्तियाँ कम हुई हैं, परन्तु सीनेट की शक्तियों का विस्तार हुआ है।"¹

धमरोकी सीनेट और ब्रिटिश लॉर्ड सभा—सीनेट अमरीकी कांग्रेस का और लाउ सभा ब्रिटिश सदन का द्वितीय सदन है, लेकिन सगठन और शक्ति की दृष्टि से ब्रिटिश लॉर्ड सभा तथा धमरोकी की सीनेट में महान अन्तर है। जहाँ सीनेट विश्व के द्वितीय सदन में सबसे अधिक शक्तिशाली है, लॉर्ड सभा को विश्व के द्वितीय सदन में सबसे अधिक शक्तिहीन कहा जा सकता है।

इन दोनों संस्थाओं की तुलना प्रमुखतया निम्न आधारों पर की जाती है

सगठन—एक राजनीतिक संस्था के कार्यों और शक्तियों पर उसकी सगठन की पद्धति का प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ना है। सीनेट और लॉर्ड सभा के सगठन में तीन प्रमुख अन्तर हैं। प्रथमतः सीनेट की सदस्य संख्या १०० है किन्तु लॉर्ड सभा की सदस्य संख्या वर्तमान में १,०५६ है। एक हजार से अधिक सदस्यों वाली लॉर्ड सभा न तो ठीक प्रकार से कार्य कर सकती है और न ही उससे ऐसी आशा की जा सकती है, लेकिन सीनेट एक छोटी संस्था होने के कारण एक सुसंगठित इकाई के रूप में कार्य कर सकती है। सीनेट के सदस्यों में परस्पर ऐक्य है जबकि लाउ सभा के सदस्य परस्पर अपरिचित भी हो सकते हैं। द्वितीयतः लाउ सभा के अधिकांश सदस्य वंश परम्परा के आधार पर अपना पद ग्रहण करते हैं। इस कारण वे जन प्रतिनिधि होने का दावा नहीं कर सकते और बिना किसी प्रयत्न के मिली हुई सदस्यता उनके लिए निरस्कार की वस्तु बन जाती है। सीनेट सदस्य प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर पद ग्रहण करते हैं। प्रयत्नपूर्वक प्राप्त की गई सदस्यता को वे सम्मान की दृष्टि से देखते हैं और सत्य रूप में जन प्रतिनिधि होने का दावा कर सकते हैं। तृतीयतः, लॉर्ड सभा के सदस्यों को सदस्यता आजीवन प्राप्त रहती है। सीनेट की सदस्यता का कार्यकाल ६ वर्ष है।

सगठन के इन भेदों के कारण लाउ सभा के सदस्य जहाँ अपने पद और कर्तव्यों के प्रति उदासीन होते हैं सीनेट सदस्य अधिकाधिक सक्रिय।

शक्तियाँ—शक्तियों की दृष्टि से सीनेट लाउ सभा की तुलना में अत्यधिक शक्तिशाली है। इन शक्तियों की तुलना विधायी, कार्यपालिका और न्यायिक इन तीन क्षेत्रों में की जा सकती है।

¹ The Senate of the United States is now the most powerful second chamber in the world. In all other constitutional systems of Government the powers of the upper chambers have waned. The authority of the Senate has waxed —Lindsay Rogers

१९११ और १९४९ का समीच अधिनियम पारित होने के पूव लाड सभा लोकमदन के समकष थी, लेकिन वतमान समय म यह ँ कवन द्वितीय वरत गीण मदन बनकर रह गई है । लाड सभा अवितीय विधयको को १ वष तत और वितीय विधयको को १ माह तष रोके रखन का यय ही वर सवती है । लेकिन सीनेट को व्यवस्थापन क क्षेत्र म आज भी वट म्गिति प्राप्त है जो लाड सभा को १९११ का समदाय अधिनियम पारित होने क पूव प्राप्त थी । वितीय क्षेत्र मे प्रतिनिधि सभा और सीनेट की स्थिति म जा चोडा गा अन्तर है वह भी व्यवहार म महत्वहीन हो गया है ।

कायपालिका क्षेत्र म लाड सभा क द्वारा मंत्रमण्डल स प्रश्न पूछन और उसकी आनोचना करन का काय किया जा सकता है लकिन लाड सभा द्वारा की गई मंत्रिमण्डल की आलाचना का काई बधगनिक महत्व नहीं है क्यकि मंत्रिमण्डल लोकमदन के ही प्रति उत्तरदायी हाता है लाड सभा क प्रति नहीं । अमरीकी सीनेट को कायपालिका अर्थात् राष्ट्रपति पर नियन्त्रण रखन की कुछ वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त हैं नियुक्तियों और सधियों सीनेट की स्वीकृति क बिना बध नहीं हाती, मुद्ध की घोषणा काप्रत क दोना मन्ना द्वारा ही की जा सकती है और सीनेट क द्वारा अवपण समितियों के आधार पर प्रणामन की जाँच करन का काय किया जा सकता है । वान यह है कि नियुक्तियों और सधियाँ का स्वीकृति प्रमान करन और जाँच समितियाँ स्थापित करन स सम्बधित शक्ति अक्ली सीनेट को प्राप्त है और प्रतिनिधि सभा सीनेट को इन शक्तियाँ म भागीदार नहा है ।

यायिक क्षेत्र म लाड सभा सीनेट स अधिक शक्तिशाली है । सीनेट तथा लाड सभा दोना को ही निम्न सदन द्वारा लगाय गय मट्टाभियोग को सुनन का अधिकार प्राप्त है । लेकिन लाड सभा ब्रिटेन म अपील का सर्वोच्च यायालय भी है और उसे पीयर लोग के देसद्रोह स सम्बध रखने वाले महाभियोग को सुनन का प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार भी प्राप्त है । य अधिकार मीनेट क पास नहीं हैं ।

ब्रिटेन की लाड सभा जहाँ लोकसदन की तुलना मे बहुत अधिक निबल है, अमरीका की सीनेट प्रतिनिधि सभा की तुलना मे बहुत अधिक सबल । ब्रिटेन मे राजनीतिक महत्वाकांक्षा रखन वाले ब्यक्ति लोकसदन की ओर आर्षित होते है अमरीका मे राजनीतिक महत्वाकांक्षा रखने वाले व्यक्तियों का आकषण केन्द्र सीनेट है । निबट भविष्य मे सीनेट की शक्तियाँ कम किये जाने की भी कोई प्रवृत्ति अमरीकी राजनीति मे दिखाई नहीं देती । सीनेट का महत्व और उसका सम्मान निरन्तर बढ़ता जा रहा है ।

सीनेट और भारत की राज्य सभा (Senate and Indian Council of States)—भारत की राज्यसभा की तुलना मे भी सीनेट बहुत अधिक शक्तिशाली है । भारत मे राज्यसभा को साधारण विधेयको के बारे म लोकसभा के समान ही

शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं परन्तु दोनों में गतिरोध उत्पन्न होने पर समद के दोनों सदनों की बैठक बुलाई जाती है, जिसमें लोकसभा की सदस्य संख्या राज्यसभा की तुलना में भी अधिक होने के कारण उसकी स्थिति बहुत सुदृढ़ रहती है। राज्यसभा वित्तीय विधेयकों को केवल १४ दिन तक रोक रख सकती है और उसकी अस्वीकृति का कोई महत्त्व नहीं है, जबकि सीनेट की स्वीकृति के बिना वित्तीय विधेयक कानून का रूप ग्रहण नहीं कर सकता। राज्यसभा कायपालिका को प्रभावित तो कर सकती है, लेकिन उस पर अंतिम नियंत्रण रखने की शक्ति उसे प्राप्त नहीं है। सीनेट के द्वारा कायपालिका पर प्रभावशाली नियंत्रण रखा जाता है। 'व्यापक क्षेत्र में दोनों की स्थिति समान है। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि लाइ सभा सीनेट जैसा शक्तिशाली द्वितीय सदन नहीं है।

सोवियत रूस की राष्ट्रीयताओं की परिषद और स्विटजरलैंड की राज्य परिषद से अमरीकी सीनेट की तुलना—सोवियत रूस में प्रथम सदन सभ की सोवियत और दूसरा सदन राष्ट्रीयताओं की सोवियत (Soviet of the Nationalities) कहलाता है। सोवियत रूस में साधारण तथा वित्तीय दोनों प्रकार के विधेयकों के सम्बन्ध में दोनों सदनों की शक्तियाँ समान हैं। दोनों में ही विधेयक प्रस्तावित हो सकते हैं और प्रत्येक विधेयक अलग-अलग दोनों सदनों द्वारा पारित होना आवश्यक है। दोनों सदनों में गतिरोध उत्पन्न होने की स्थिति में 'समझौता आयोग' (Conciliation Commission) इन मतभेदों का दूर करने की चेष्टा करता है और उसके असफल रहने की स्थिति में प्रेजीडियम दोनों सदनों को विघटित कर नये चुनाव करा सकता है। इस प्रकार रूस में द्वितीय सदन प्रथम सदन के समान ही शक्तिशाली है, परन्तु फिर भी इसे दो कारणों से सीनेट के समान शक्तिशाली नहीं कहा जा सकता। प्रथमतः, सोवियत रूस में सर्वोच्च सोवियत, जिसका एक अंग राष्ट्रीयताओं की सोवियत है, की शक्तियाँ अवास्तविक हैं और कानून निर्माण तथा प्रशासनिक क्षेत्र में यदि कोई इकाई वास्तविक महत्त्व रखती है, तो वह है साम्यवादी दल की सर्वोच्च सत्ता। अमरीकी सीनेट को न केवल ये शक्तियाँ प्राप्त हैं वरन् उसके द्वारा व्यवहार से भी इन शक्तियों का उपयोग किया जाता है। द्वितीय, राष्ट्रीयताओं की सोवियत न तो प्रथम सदन से अधिक शक्तिशाली है और ही कम, लेकिन अमरीकी सीनेट प्रतिनिधि सभा से अधिक शक्तिशाली है। नियुक्तियों और संधियों की स्वीकृति प्रदान करने की शक्ति के माध्यम से उसके द्वारा प्रशासन पर ऐसा प्रभावी नियंत्रण रखा जा सकता है, जैसा नियंत्रण रखना 'राष्ट्रीयताओं की सोवियत' के लिए सम्भव नहीं है।

स्विटजरलैंड में भी संविधान की दृष्टि से राष्ट्रीय व्यवस्थापिका (संघीय सभा) के दोनों सदनों—राष्ट्रीय परिषद और राज्य परिषद—की शक्तियाँ समान हैं लेकिन व्यावहारिक राजनीति के कुछ कारणों के आधार पर व्यवहार में प्रथम

सदन द्वितीय सदन से अधिक शक्तिशाली हो गया है। इसके अतिरिक्त स्विस राज्य परिषद को नियुक्तियां और संधियों के विषय में ऐसे अनन्य अधिकार प्राप्त नहीं हैं जैसे कि अमरीकी सीनेट को। इस प्रकार स्विस राज्य परिषद से अमरीकी सीनेट प्रशस्त शक्तिशाली है।

अमरीकी सीनेट की जापान के द्वितीय सदन 'सभासद सदन से तुलना— जापान की डायट का प्रथम सदन प्रतिनिधि सभा' (House of Representatives) द्वितीय सदन 'सभासद सदन' (House of Councillors) से अधिक शक्तिशाली है। साधारण विधेयक दोनों में से किसी भी सदन में प्रस्तावित किया जा सकता है, परंतु वित्त विधेयक प्रथम सदन में ही प्रस्तावित किया जा सकता है। यदि प्रतिनिधि सभा किसी साधारण विधेयक को पारित कर दे और सभासद सदन उसे रद्द कर दे, तो प्रतिनिधि सदन के द्वारा पुनः उसे बहुमत से पारित किये जाने पर विधेयक दोनों सदन द्वारा पारित समझा जायगा और कानून बन जायगा। वित्तीय विधेयकों के सम्बन्ध में जापान के सभासद सदन की स्थिति ब्रिटिश नाड सभा के समान है, उसके द्वारा वित्त विधेयक को केवल ३० दिन की अवधि तक रोकें रखने का कार्य किया जा सकता है। जापान की ससदात्मक व्यवस्था के अन्तर्गत कायपालिका पर नियंत्रण की शक्ति प्रथम सदन को प्राप्त है, जबकि अमरीका में राष्ट्रपति की शक्तियों पर सीनेट के द्वारा नियंत्रण रखा जाता है। इस प्रकार जापान के द्वितीय सदन (सभासद सदन) की तुलना में अमरीकी सीनेट बहुत अधिक शक्तिशाली है।

अमरीकी सीनेट को कनाडा तथा आस्ट्रेलिया के द्वितीय सदन से तुलना— इसी प्रकार अमरीकी सीनेट कनाडा तथा आस्ट्रेलिया के द्वितीय सदन से भी अधिक शक्तिशाली है क्योंकि इन देशों में ससदात्मक शासन व्यवस्था है जिसमें कायपालिका व्यवस्थापिका के निम्न सदन के ही प्रति उत्तरदायी होती है। अतः इन देशों में द्वितीय सदन प्रथम सदन की अपेक्षा अधिक शक्तिशाली है, जबकि अमरीका में स्थिति विपरीत ही है। अमरीकी सीनेट को नियुक्तियां और संधियां पर स्वीकृति प्रदान करने और प्रशासन के विषयों की जांच करने की जो अनन्य शक्ति प्राप्त है, उनके कारण सीनेट इन देशों के द्वितीय सदन से बहुत अधिक शक्तिशाली हो गयी है।

विश्व के विभिन्न देशों के द्वितीय सदन की शक्तियों की सीनेट से तुलना करने पर यह निदान स्पष्ट है कि अमरीकी सीनेट इन सभी द्वितीय सदन से अधिक शक्तिशाली है। कुछ से यदि सीनेट बहुत ही अधिक शक्तिशाली है तो कुछ से अधिक शक्तिशाली और यह स्थिति न केवल सिद्धांत, वरन् व्यवहार में भी है। प्रो० स्ट्रॉंग ने सत्य ही कहा है "सीनेट की बहुत अधिक शक्तियाँ हैं। सम्भवतया विश्व का कोई ऐसा द्वितीय सदन नहीं होगा जो राष्ट्रीय सरकार के सभी मामलों में वास्तविक और सीधा महत्त्वपूर्ण प्रभाव रखता हो, विदेशी मामलों से लेकर सघीय

कानून निर्माण तथा वित्त तक, सरकारी क्षेत्र की प्रत्येक छोटी से छोटी बात पर सीनेट का प्रत्यक्ष प्रभाव है।¹

इसके अतिरिक्त विभिन्न देशों के द्वितीय सदन जहाँ अपना महत्त्व क्रमशः खोते जा रहे हैं, अमरीकी राजनीति में इस प्रकार की कोई प्रवृत्ति होने के बजाय उनके महत्त्व और सम्मान में क्रमशः वृद्धि ही होती जा रही है। आज की स्थिति और भविष्य की प्रवृत्तियों को दृष्टि में रखते हुए प्रो० मुररो ने ठीक ही लिखा है, "अभी तक ऐसा कोई समय नहीं आया और सम्भवतः अभी आया भी नहीं, जबकि कांग्रेस का दूसरा सदन (सीनेट) द्वितीय श्रेणी का सदन बहलायेगा। सम्भवतः सीनेट की हालत वैसी कभी नहीं होगी, जसी कि ग्रेट ब्रिटेन की समद में लाड सभा की हुई है। इसकी बधानिक शक्ति पर अत्यधिक व्यापक है।"²

अतः यह मानना होगा कि सीनेट की स्थिति बहुत अधिक दृढ़ है और वह विश्व का सर्वाधिक गतिशील द्वितीय सदन है।

प्रतिनिधि सभा (House of Representatives)

अमरीकी कांग्रेस के दोनों ही सदन जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होते हैं, लेकिन कांग्रेस का लोकप्रिय सदन प्रतिनिधि सभा ही है। इसका कारण यह है कि जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधि सभा का ही गठन होता है, सीनेट का गठन तो सघीय आधार पर किया जाता है। इसके अतिरिक्त प्रतिनिधि सभा का कार्य काल केवल २ वर्ष होने से इसके सदस्यों पर जनता के विचारों की अधिक और तत्काल प्रतिक्रिया होती है और वे उसी के अनुरूप आचरण भी करते हैं। जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व की व्यवस्था होने के कारण प्रतिनिधि सभा में बड़े राज्यों को अधिक और छोटे राज्यों का कम प्रतिनिधित्व प्राप्त है। प्रतिनिधि सभा के लिए प्रत्येक राज्य से ४३ प्रतिनिधि चुने जाते हैं, लेकिन अलास्का, डेलावेयर, नेवादा और व्योमिंग राज्यों में एक एक प्रतिनिधि चुना जाता है।

प्रतिनिधि सभा की रचना—अमरीका के मूल संविधान में लिखा है कि

¹ The powers of the Senate are very great. Probably no second chamber in the world today has an influence so real and direct not only in the most obviously national concerns such as foreign affairs but down to the very minutest business of federal legislation including finance.

—C F Strong *Modern Political Constitutions*, p 213

² There has never been a time and probably will never be when the second chamber of Congress the Senate can be termed a secondary chamber. The Senate is not likely to meet the same fate as the House of Lords has encountered in the Parliament of Great Britain. Its constitutional powers are far reaching.

—W B Munro *The Government of United States*, p 285

“प्रतिनिधि अनेक राज्यों में उनके अनुपात के अनुसार बाँटे जायेंगे । जो इण्डियन टैंक्स नहीं देते हैं, उनको उसमें शामिल नहीं किया जायगा । ३० हजार व्यक्तियों के ऊपर एक प्रतिनिधि लिया जायगा, परंतु प्रत्येक राज्य में से कम से कम एक प्रतिनिधि अवश्य लिया जायगा ।” प्रारम्भ में अमरीकी प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की संख्या ६५ थी, लेकिन नवीन राज्यों के अमरीकी सभ में प्रवेश करने और जनसंख्या बढ़ने के साथ-साथ यह सदस्य संख्या बढ़ती गई । अब १९२६ में निमित और १९४१ में संशोधित ‘पुनर्निर्धारण एक्ट (Re apportionment Act) के अनुसार प्रतिनिधि सभा की सदस्य संख्या स्थायी रूप से ४३५ निर्दिष्ट कर दी गई है । १९५६ में हवाई और अलास्का को कांग्रेस में सभ में सम्मिलित होने की अनुमति प्रदान की, तो उन्हें प्रतिनिधित्व प्रदान करने के लिए अस्थायी रूप से यह संख्या ४३७ कर दी गई, परंतु १९६१ में की गई जनगणना के आधार पर पुनर्निर्धारण हुआ और यह संख्या फिर स्थायी रूप से ४३५ कर दी गई है । मूल सचिधान में ३० हजार मतदाताओं के लिए एक सदस्य चुनने की व्यवस्था की गयी थी, परंतु जनसंख्या में निरन्तर वृद्धि होने के कारण १९६३ में ४ लाख ४५ हजार जनसंख्या पर एक प्रतिनिधि निर्दिष्ट किया गया है । मूल सचिधान में की गयी यह व्यवस्था अब तक बनी हुई है कि अमरीकी सभ की प्रत्येक इकाई द्वारा प्रतिनिधि सभा के लिए एक प्रतिनिधि अवश्य ही निर्वाचित किया जायगा, चाहे उसकी जनसंख्या कितनी ही कम क्या न हो ।

सदस्यों के लिए योग्यताएँ—प्रतिनिधि सभा के उम्मीदवार में निम्न योग्यताएँ होनी आवश्यक है

- (१) वह २५ वर्ष की आयु पूरी कर चुका हो ।
- (२) वह कम से कम ७ वर्ष से संयुक्त राज्य अमरीका का नागरिक हो । इस सम्बन्ध में उसके लिए अमरीका का प्राकृतिक नागरिक होना आवश्यक नहीं है ।
- (३) वह संयुक्त राज्य अमरीका में कोई नागरिक या सैनिक पदाधिकारी न हो ।
- (४) वह उस राज्य का निवासी हो जिस राज्य से वह प्रतिनिधि सभा का चुनाव लड़ना चाहता है । वर्तमान समय में, अधिकांश राज्यों में यह परम्परा स्थापित हो गयी है कि उम्मीदवार न केवल उस राज्य का, वरन् उस निर्वाचन क्षेत्र का भी निवासी हो, जहाँ से वह चुनाव लड़ रहा है । इसे ‘स्थानीयता का नियम’ (Locality Rule) कहते हैं ।

प्रतिनिधि सभा का चुनाव—प्रतिनिधि सभा के सदस्य भारतीय लोक सभा की भाँति ही वयस्क मताधिकार के आधार पर एकल सदस्यीय चुनाव क्षेत्र प्रणाली द्वारा चुने जाते हैं । पहले संयुक्त राज्य में महिलाओं को मताधिकार प्राप्त नहीं था, १९२० में किये गये सचिधान के १६वें संशोधन द्वारा उन्हें मताधिकार प्रदान किया गया । १९६५-६५ में नागरिक मताधिकार अधिनियम पारित करते हुए अशिक्षित

हृत्विशयो को भी मताधिकार प्रदान कर दिया गया। इस प्रकार मताधिकार क सम्बन्ध में रंग के आधार पर सभी भेदभाव समाप्त कर दिये गये हैं। मतदाता की आयु के सम्बन्ध में विभिन्न राज्यों में अलग अलग प्रचार की व्यवस्थाएँ हैं। जाजिया और क्वैटकी में यह आयु १८ वर्ष, अलास्का में १९ वर्ष, हवाई में २० वर्ष और वेप राज्या में २१ वर्ष रची गई है। मतदाता चयन के लिए यह भी जरूरी है कि वह व्यक्ति उस राज्य में कुछ समय तक रहा हो। यह अर्थात् विभिन्न राज्यों में ६ माह से लेकर २ वर्ष तक है। पागलो और दिवानियों को मताधिकार संचित कर दिया गया है। १९७२ के चुनाव में डेमोक्रेटिक पार्टी को प्रतिनिधि सभा में २४४ और रिपब्लिकन पार्टी को १६१ स्थान प्राप्त हुए हैं और वर्तमान समय में सीनेट के समान ही प्रतिनिधि सभा में भी डेमोक्रेटिक पार्टी को बहुमत प्राप्त है।

कायकाल—प्रतिनिधि सभा का कायकाल २ वर्ष है और वस निश्चित अवधि को न तो कम किया जा सकता है और न ही बढ़ाया जा सकता है। प्रतिनिधि सभा को अर्थात् के पूर्व विघटित नहीं किया जा सकता है। १९७२ में निर्वाचित प्रतिनिधि सभा का कायकाल ३ जनवरी १९७२ से प्रारम्भ हुआ है।

प्रतिनिधि सभा के सदस्य के वेतन, भत्ते, विशेषाधिकार और उम्तिया के ही हैं जो सीनेट सदस्य के हैं। गणपूर्ति (Quorum) के सम्बन्ध में भी सीनेट के समान यही व्यवस्था की गई है कि प्रतिनिधि सभा की बैठकें तभी हो सकती हैं जबकि सदस्यों की कुल संख्या का बहुमत उपस्थित हो।

जरीमण्डरिंग (Gerrymandering)—प्रतिनिधि सभा के गठन से सम्बन्धित एक प्रथा जरीमण्डरिंग है। प्रतिनिधि सभा के सदस्य एक-एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों से चुने जाते हैं और चुनाव क्षेत्रों का निर्धारण अमरीका में राज्य विधान मण्डलों का उत्तरदायित्व है। व्यवहार में सत्ताधारी दल चुनाव क्षेत्रों का निर्धारण इस प्रकार से करता है कि विरोधी दल के समर्थकों की संख्या को थोड़े से चुनाव क्षेत्रों में सीमित कर दिया जाय और अपने समर्थकों को अधिक से अधिक क्षेत्रों में इस प्रकार से फना दिया जाय कि थोड़े थोड़े बहुमत से लेकिन अधिक संख्या में अपने उम्मीदवार विजयी हो जायें। सन १८१४ में एलसिज जरी मैसाचुएटस के गवर्नर ने और उनके द्वारा ही सबसे पहले इस प्रथा को अपनाया गया। अतः उनके नाम पर इसे जरीमण्डरिंग कहा जाता है। जरीमण्डरिंग की प्रथा सत्ताधारी दल द्वारा सत्ता के दुरुपयोग का एक उदाहरण है और इसने कारण प्रतिनिधि सभा का गठन दोषपूर्ण हो गया है। 'जरीमण्डरिंग को दृष्टि में रखते हुए हो बिमड (Beard) ने लिखा है कि प्रतिनिधि सभा राजनीतिक विचारों का सही दर्पण नहीं है। अमरीका में 'जरीमण्डरिंग' की प्रथा पर रोप अवश्य है किंतु अब तक इस बुराई का दूर नहीं किया जा सका है। मुनरो ने लिखा है अमरीकी संविधान में जरीमण्डरिंग एक दूषित तत्त्व रहा है तथा जनता की भावनाएँ धीरे धीरे इसने विरुद्ध होनी जा

रही है। आज यदि कोई दल इसका प्रयोग करता है, तो यह स्वयं उसके लिए विनाशकारी सिद्ध होता है।'

प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष (Speaker)

प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष को 'स्पीकर' (Speaker) कहते हैं और यह पद अमरीकी राजनीति में बहुत अधिक सम्मान और महत्त्व का है। प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष मयुक्त राज्य के राष्ट्रपति से दूसरे दर्जे पर समझा जाता है। यदि किसी विशेष स्थिति में राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति दोनों के ही पद रिक्त हो जायें तो प्रतिनिधि सभा का स्पीकर ही राष्ट्रपति पद को धारण करता है। प्रतिनिधि सभा के स्पीकर को ४३ हजार डालर वार्षिक वेतन तथा १० हजार डालर भत्ते के रूप में मिलता है।

स्पीकर का चुनाव—सविधान के अनुच्छेद १, खण्ड २ में कहा गया है कि 'प्रतिनिधि सभा के सदस्य, सभा के सभापति व अन्य अधिकारियों का चुनाव करेंगे।' प्रतिनिधि सभा प्रत्येक २ वर्ष के बाद अर्थात् सभा के निर्वाचन के उपरांत प्रथम सत्र में, स्पीकर का चुनाव करती है। व्यवहार में स्पीकर सदा ही सदन में बहुमत वाले दल का प्रत्याशी होता है। स्पीकर का चुनाव बहुमत दल अपने 'काकस' (Caucus) अर्थात् अंतरंग सम्मेलन में कर लेता है फिर भी सदन में उसके चुनाव की औपचारिक कानूनी वायदाही की जाती है। स्पीकर साधारणतया कोई अनुभवी और वरिष्ठ सदस्य होता है, किंतु व्यक्तिगत लोकप्रियता भी उसके निर्वाचन में सहायक सिद्ध होती है। ब्रिटिश लोकसदन के स्पीकर का चुनाव प्रायः सर्वसम्मत होता है और वहां एक बार स्पीकर, सदस्य स्पीकर' के सिद्धांत का अनुसरण किया जाता है परंतु मयुक्त राज्य में स्पीकर का चुनाव सर्वसम्मति में नहीं वरन् बहुमत दल के द्वारा किया जाता है। हम सम्भवतः अब यह परम्परा अवश्य ही स्थापित हो गई है कि यदि प्रतिनिधि सभा में पुनः उसी दल का बहुमत हो जाय तो पूर्ववर्ती सभा का स्पीकर ही पुनः स्पीकर निर्वाचित कर लिया जाता है। यदि पहले का अल्पमत दल बहुमत में आ गया है, तो उसके द्वारा अपने उम्मीदवार को स्पीकर निर्वाचित किया जाता है। स्पीकर के चुनाव की पद्धति की दृष्टि में रखते हुए आग तथा रैन लिखा है कि—'अमरीकी स्पीकर के पद का विकास इंग्लैण्ड से बहुत भिन्न रूप में हुआ और वह दलीय सम्बन्ध से मुक्त नहीं है। रीड और केनन के समय तो यह राष्ट्रपति से दूसरे स्थान पर ही दल का नेता होता था।'¹

¹ The American speakership has been developed on very different lines and has been quite frankly partisan. In the days of Reed and Cannon he was a party figure second only to President himself.

शक्तियाँ और कार्य—अमरीकी संविधान का निर्माण करते समय यह सोचा गया था कि विधि निर्माण के क्षेत्र में प्रतिनिधि सभा स्वयं ही अपना नेतृत्व कर लेगी। प्रारम्भ में प्रतिनिधि सभा की सदस्य संख्या ६५ थी और ऐसा होना सम्भव भी था, किन्तु अमरीकी संघ में नवीन इकाइयों के प्रवेश करने और प्रतिनिधि सभा की सदस्य संख्या बढ़ने के साथ यह बात सम्भव नहीं रही तथा यह स्पष्ट हो गया कि विधि निर्माण का कार्य भली भाँति सम्पन्न करने के लिए सभा में नेतृत्व की आवश्यकता है। शक्ति विभाजन पर आधारित अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था होना के कारण राष्ट्रपति और मजिस्ट्रेट के द्वारा तो यह नेतृत्व किया नहीं जा सकता था, अतः सभा में बहुमत दल के नेतृत्व का भार 'स्पीकर' पर पड़ा और इस दल ने स्पीकर पद को अमरीकी राजनीति में बहुत शक्तिशाली बना दिया। हेनरी क्ले के समय से स्पीकर पद की शक्तियाँ में वृद्धि प्रारम्भ हुई और धीरे धीरे वह बहुमत दल और मदन का माय नेता बन गया। स्पीकर रीड और उसके बाद बीसवीं सदी के प्रारम्भ में स्पीकर जोसेफ जी० केनन के समय में तो स्पीकर पद की शक्तियाँ इतनी अधिक बढ़ गयीं कि स्पीकर पदधारी को तानाशाह कहा जाने लगा। इस समय 'स्पीकर' नियम समिति (Rules Committee) का अध्यक्ष था और इसलिए सदन में उसी कार्य को प्राथमिकता दे सकता था जिसे वह उचित समझे। इसके अतिरिक्त वह स्थायी समितियों और प्रवर समितियों की नियुक्ति करता था और उसके द्वारा इन शक्तियों का प्रयोग इस प्रकार से किया जाने लगा कि वह कानून निर्माण के क्षेत्र में अंतिम शक्ति बन गया। उसके द्वारा अपनी इन शक्तियों के प्रयोग में मनमानी भी की जाने लगी।

स्पीकर की इस मनमानी के विरुद्ध १९१० में विरोधी दल (रिपब्लिकन दल) ने विद्रोह खड़ा कर दिया और स्पीकर के दल के ही कुछ सदस्यों ने भी इस विद्रोह में साथ दिया। उसे निम्न समिति के अध्यक्ष पद से हटा दिया गया और स्थायी समितियाँ तथा प्रवर समितियों की नियुक्ति की शक्ति सदन के द्वारा अपने हाथ में ले ली गयी।

स्पीकर की शक्तियों का एक महत्वपूर्ण भाग छीन लिया जाना के बाद भी उसका काम पर्याप्त शक्तियाँ हैं, जिनका उल्लेख निम्न रूपों में किया जा सकता है।

(१) वह प्रतिनिधि सभा की बैठक की अध्यक्षता करता है। अपना पक्ष प्रवृत्त करने के बाद वह प्रतिनिधि का कार्यक्रम प्रारम्भ होने की घोषणा करता है।

(२) सदन में शक्ति व्यवस्था और अनुशासन बनाये रखने का उत्तरदायित्व ही उसका है। यदि सदन में कोई भी उपद्रव व्यवस्था अथवा शक्ति व्यवस्था है, तो वह संसदियों तथा लॉबबर्स (lobbies) का पालन कराने का अधिकार रखता है।

(३) वह सदस्यों का सदन में वापस के लिए स्वीकृति प्रदान करता है। स्पीकर की यह शक्ति महत्वपूर्ण है और उसका द्वारा इस शक्ति का प्रयोग इस प्रकार

से किया जाता है कि उसके दल के सदस्यों को बोलने के अधिक अवसर प्राप्त हो। इस सम्बन्ध में उसके मागदशन हेतु सदन के कुछ निश्चित नियम भी हैं।

(४) वह प्रश्नों पर मत लेता और निणयो की घोषणा करता है।

(५) वह सदन के नियमों की व्याख्या करता और उन्हें लागू करता है।

(६) स्पीकर सदन के विचार-विमर्श में भाग ले सकता है। साधारणतया उसे मत देने का अधिकार नहीं होता, लेकिन मत बराबर होने की स्थिति में उसके द्वारा निर्णायक मत (casting vote) का प्रयोग किया जा सकता है। गुप्त मतपत्र द्वारा मतदान होने पर भी वह मतदान में भाग लेता है। उसके द्वारा अपन मत का सर्वे ही इस प्रकार से प्रयोग किया जाता है कि उसके दल को राजनीतिक लाभ पहुंचे।

(७) वह सब प्रस्तावों, लेखों (Writs), अधिपत्रों (Warrants) और विधेयकों (Bills) पर अपने हस्ताक्षर करता है।

(८) वह दोनों सदनों में मतभेद उत्पन्न होने की स्थिति में सम्मेलन समिति और अथ विशेष समितियों की नियुक्ति करता है तथा विविध स्थायी समितियों के पास विधेयकों को भेजता है।

यह एक तथ्य है कि अमरीका में प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष दलीय आधार पर कार्य करता है और व्यवहार में अध्यक्ष पद कभी अधिक शक्तिशाली रहा है तो कभी कम शक्तिशाली। फरग्यूसन और मकहैनरी ने लिखा है कि— 'स्पीकर पद कभी बहुत अधिक महत्त्व का और कभी साधारण महत्त्व का हो जाता है। इसकी स्थिति पदधारी व्यक्ति के व्यक्तित्व और अपने दल (कांग्रेस) तथा देश की परिस्थितियों पर निर्भर करती है। शक्तिशाली स्पीकरो (रोड, कैनेन और लागवर्थ) ने इस पद की सत्ता और सम्मान को उच्चतम स्तर पर पहुंचा दिया था, लेकिन कुछ स्पीकर पदधारियों ने औपचारिक अध्यक्ष के रूप में कार्य करते हुए ही सतोष कर लिया।'¹

प्रतिनिधि सभा के स्पीकर की ब्रिटिश लोकसदन के स्पीकर से तुलना

यद्यपि प्रतिनिधि सभा के स्पीकर का पद ब्रिटिश लोकसदन के स्पीकर पद से उदयभूत है, और यद्यपि इन दोनों ही देशों में स्पीकर के द्वारा सदन की अध्यक्षता

¹ Like the Presidency the speakership can be an office of great magnitude or one of only modest influence which it depends upon the incumbent and the circumstances in his party, in Congress and in the country. The most powerful speakers like Reed, Cannon and Longworth built up the authority and prestige of the office to a high level. Some of the others have been content to be merely the Presiding Officer. —Ferguson & McHenry *The American Federal Government* p 256

और सदन में व्यवस्था बनाये रखने से सम्बंधित कुछ समान शक्तियाँ का उपयोग किया जाता है, परन्तु प्रतिनिधि सभा के स्पीकर का स्वरूप लोकसदन के स्पीकर के स्वरूप से नितांत भिन्न है।

निर्वाचन में अंतर—नवीन लोकसदन के निर्माण के बाद लोकसदन के अध्यक्ष का चुनाव मामूलीतया सर्वसम्मति से होता है और इंग्लैंड में 'एक बार स्पीकर, सदन के लिए स्पीकर' की परंपरा का पालन किया जाता है। जो व्यक्ति स्पीकर पद पर कार्य कर रहा है, उसे उसके निर्वाचन क्षेत्र से निर्विरोध चुना जाता है और सदन में चाहे किसी भी राजनीतिक दल की बहुमत प्राप्त हो पहले के स्पीकर का ही पुनः स्पीकर निर्वाचन कर लिया जाता है। लेकिन अमरीका में प्रतिनिधि सभा के स्पीकर का चुनाव दलीय आधार पर होता है। बहुमत दल और अल्पमत दल के द्वारा अपने अपने उम्मीदवार खड़े किए जाने हैं और बहुमत दल का उम्मीदवार स्पीकर पद पर निर्वाचित होता है। इस चुनाव सम्बंधी अंतर को दृष्टि में रखते हुए ही आगे और देन लिखा है कि 'अमरीका में स्पीकर पद का विकास इंग्लैंड से बहुत भिन्न रूप में हुआ है।'

दलीय स्थिति में अंतर—इन दोनों पदाधिकारियों का मूल और सबसे प्रमुख अंतर दलीय स्थिति से सम्बंधित ही है। लोकसदन का स्पीकर निर्वाचन के बाद दल में अपना सम्बंध विच्छेद कर लेता है और दलीय राजनीति से किसी भी रूप में कोई सम्बंध नहीं रखता है। वह सदन के वादविवाद में कोई भाग नहीं लेता। टाई (tie) पड़ने की स्थिति में, यद्यपि उसे निर्णायक मत के प्रयोग का अधिकार प्राप्त है लेकिन उसके द्वारा अपने इस मन का प्रयोग भी इस प्रकार से किया जाता है कि अंतिम निर्णय सदन के ही द्वारा हो।

लेकिन प्रतिनिधि सभा के स्पीकर का चुनाव दलीय आधार पर होता है और जमा क्रि फाइनेर लिखते हैं "अध्यक्ष बनने पर वह अपना राजनीतिक चरित्र छोड़ नहीं देता बरन् और अधिक राजनीतिक होने के लिए ही वह अधिभ बनता है।" वह अपने दल के हितों की वृद्धि के लिए अपनी शक्ति और अधिकार का व्यापक तथा निरंतर प्रयोग करता है। अध्यक्ष निकोलस सायवथ ने एक बार कहा था, "अपने दलीय मंत्र पर खड़े होकर जहाँ तक सम्भव हो उचित नीति में अपने दल के घोषित सिद्धांतों को और नीतियों के अनुकूल विधान निर्माण में सहायता करना और इसी प्रकार अपने दल की घोषित नीतियों के प्रतिकूल विधान को रोकना स्पीकर का प्रथम कर्तव्य है। वह जब संस्था की तरह ही सदन के वादविवाद में भाग लेता

1 Instead of losing his partisan character on becoming speaker he becomes speaker in order to be more political

और मतदान भी करता है। एक बार अध्यक्ष हैनरी ली ने मतदान के समय सब प्रथम अपना नाम पुकारा था, जिससे उसका मत उत्तक अनुयायियों को प्रभावित कर सका। इन दोनों पदाधिकारियों की स्थिति के अन्तर को स्पष्ट करते हुए डॉ० फाइनर ने लिखा है, "लोकसदन का स्पीकर केवल नियमों का उल्लेख करता और उन्हें निष्पक्षता से लागू करता है जबकि प्रतिनिधि सभा का स्पीकर अपनी इच्छा से नियमों का पुनर्निर्माण करता है और सदन की कार्यवाही के निर्धारण में भी भाग लेता है।"²

शक्तियों में अन्तर—इन दोनों पदाधिकारियों की शक्तियाँ में भी कुछ अन्तर है। लोकसदन के स्पीकर को १६११ के संसदीय अधिनियम के अनुसार वित्त विधेयक को प्रमाणित (certify) करने की शक्ति प्राप्त है, परन्तु प्रतिनिधि सभा में स्पीकर को इस प्रकार की कोई शक्ति प्राप्त नहीं है।

एक अन्य अन्तर यह भी है कि लोकसदन में स्पीकर का निणय सभी नियमों की व्याख्या के बारे में अन्तिम होता है परन्तु संयुक्त राज्य में स्पीकर का यह निणय अन्तिम नहीं होता और उसके निणय के विरुद्ध सदन में अपील की जा सकती है।

इस प्रकार प्रतिनिधि सभा के स्पीकर का पद और व्यक्तित्व दलीय होता है लोकसदन के स्पीकर का निदलीय। इसी तथ्य ने इस भेद को जन्म दिया है कि ब्रिटेन में स्पीकर का पद बहुत अधिक प्रतिष्ठा और सम्मान का समझा जाता है, लेकिन प्रतिनिधि सभा के स्पीकर को ऐसी प्रतिष्ठा और सम्मान प्राप्त नहीं है। लोकसदन के स्पीकर का पद प्रतिष्ठा और गौरव का पद है प्रतिनिधि सभा के स्पीकर का पद लोकसदन के स्पीकर की तुलना में अधिक वास्तविक राजनीतिक शक्ति लेकिन कम प्रतिष्ठा का पद है।

प्रतिनिधि सभा की शक्तियाँ और कार्य

संविधान के अनुसार संयुक्त राज्य अमरीका की सम्मन विधायी शक्तियाँ कांग्रेस में निहित हैं, जिनका प्रयोग प्रतिनिधि सभा और सीनेट समान रूप से करता है। इस प्रकार प्रतिनिधि सभा की मुख्य शक्ति कानून निर्माण से सम्बन्धित है कि तु इसके अतिरिक्त भी उसके द्वारा कुछ अन्य कार्य किये जाते हैं। उसकी शक्तियाँ और कार्य निम्नलिखित हैं

(१) विधायी शक्तियाँ—संविधान के अनुसार कांग्रेस की सभा संघीय विधायी पर कानून निर्माण की शक्ति प्राप्त है। इस सम्बन्ध में उसके द्वारा संविधान

² Whereas the Speaker of the House of Commons simply utters the rules of the House the Speaker of the House of Representatives has often made the rules of the House with power over the proceedings of the House
—Finer Herman, *Ibid* p 477

मे उल्लिखित विषयों के अतिरिक्त अतर्निहित विषयों पर भी कानून निर्माण का कार्य किया जाता है। कानून निर्माण के सम्बन्ध में कांग्रेस के दोनों सदनों को समान शक्ति प्राप्त है। कोई भी विधेयक जब तक दोनों सदनों से पारित नहीं हो जाता, कानून नहीं बन सकता। वित्तीय विधेयक प्रतिनिधि सभा में ही प्रस्तावित किये जा सकते हैं, सीनेट में नहीं, किन्तु सीनेट को इन विधेयकों में सशोधन करने का पर्याप्त अधिकार प्राप्त है। ऐसा प्रतीत होता है कि सविधान निर्माता कानून निर्माण के क्षेत्र में प्रतिनिधि सभा को सर्वोपरि स्थिति देना चाहते थे, किन्तु कालांतर में कानून निर्माण के क्षेत्र में भी सीनेट ने प्रतिनिधि सभा के समकक्ष ही और व्यवहार में कभी कभी अधिक शक्तिशाली स्थिति प्राप्त कर ली।

(२) सर्वधार्मिक सशोधन की शक्ति—अमरीकी कांग्रेस के दोनों सदनों द्वारा अपने-आपने विचारों से प्रस्ताव पारित कर सविधान में सशोधन प्रस्तावित करने का कार्य किया जाता है।

(३) कार्यपालिका शक्तियाँ—कार्यपालिका क्षेत्र में प्रतिनिधि सभा को शक्तियाँ प्राप्त हैं। प्रतिनिधि सभा सीनेट के साथ मिलकर युद्ध की घोषणा करती है। इसके अतिरिक्त वह अपनी स्थायी तथा विशेष समितियों के द्वारा सघीय सरकार के प्रशासन तथा सघीय यायपालिका के कार्यों की जाँच कर सकती है।

(४) राष्ट्रपति को निर्वाचित करने की शक्ति—राष्ट्रपति का चुनाव निवाचन मण्डल के द्वारा किया जाता है। परन्तु यदि किसी भी उम्मीदवार को निर्वाचक मण्डल का पूर्ण बहुमत प्राप्त न हो तो प्रतिनिधि सभा प्रथम तीन प्रत्याशियों में से किसी एक को राष्ट्रपति निर्वाचित करती है।

(५) यायिक शक्तियाँ—यायिक शक्ति के अंतर्गत प्रतिनिधि सभा राष्ट्रपति उपराष्ट्रपति एवं अन्य सघीय अधिकारियों के विरुद्ध महाभियोग का प्रस्ताव प्रस्तावित करती है जिसे सीनेट द्वारा निश्चित प्रक्रिया के आधार पर स्वीकार कर लिये जान पर सम्बन्धित अधिकारी पदच्युत हो जाता है।

(६) अन्य शक्तियाँ—प्रतिनिधि सभा को कुछ अन्य शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। यह अपने सदस्यों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही कर सकती है और ऐसे किसी भी व्यक्ति का दण्डित कर सकती है जिसके व्यवहार से सदन को बाधवादी में प्रत्यक्ष हस्तक्षेप अथवा बाधा पडी हो। प्रतिनिधि सभा को अपनी कार्यप्रणाली के सम्बन्ध में नियम निर्माण का अधिकार प्राप्त है। यह सभा अपने सदस्यों के लिए योग्यताएँ निर्धारित कर सकती और उनके चुनाव सम्बन्धी विवादों का निणय कर सकती है। यदि सदन के बहुमत से किसी सदस्य को दोषी ठहराये तो उसकी सदस्यता समाप्त हो सकती है।

सीनेट की तुलना में प्रतिनिधि सभा की दुर्बलता

मनुष्य राज्य अमरीका के ही सामान्य विश्व के अन्य देशों में द्विसदनात्मक व्यवस्थापिकाएँ हैं, लेकिन विश्व के अन्य देशों की तुलना में अमरीकी कांग्रेस के दोनों

सदन का पारस्परिक सम्बन्ध परस्पर विपरीत रूप में ही है। भारत, ब्रिटेन, कनाडा और जापान आदि देशों में निम्न सदन को जनता की आकांक्षाओं का प्रत्यक्ष रूप से प्रतिनिधित्व करने के कारण लोकतंत्र का मजग प्रहरी माना जाता है और उच्च सदन की तुलना में अधिक शक्तियाँ प्राप्त होती हैं परंतु अमरीका में प्रतिनिधि सभा सीनेट की तुलना में अधिक शक्तिशाली है।

कानून निर्माण के क्षेत्र में—संविधान के अनुसार अविधेय विधेयका के सम्बन्ध में दोनों सदनों को बिल्कुल समान शक्तियाँ प्राप्त हैं किंतु व्यवहार में एक दान के कारण सीनेट कुछ अधिक शक्तिशाली हो गई है। दोनों सदनों में मतभेद उत्पन्न होने की स्थिति में विधेयक सम्मेलन समिति को सौंपा जाता है और सम्मेलन समिति में सीनेट सदस्यों के अधिक प्रभावशाली होने के कारण बहुत कुछ सीमा तक निम्न सीनेट के विचारानुसार ही होता है।

वित्तीय क्षेत्र में—संविधान के अनुसार वित्तीय विधेयक प्रतिनिधि सभा में ही प्रस्तावित किये जा सकते हैं सीनेट में नहीं और संविधान में की गई इस व्यवस्था से ऐसा प्रतीत होता है कि संविधान निर्माता वित्तीय क्षेत्र में अतिम शक्ति प्रतिनिधि सभा को ही देना चाहते थे। लेकिन सीनेट को वित्तीय विधेयक में संशोधन करने का अधिकार प्राप्त है और अपने इस अधिकार के माध्यम से सीनेट ने संविधान निर्माताओं द्वारा किये गये भेद को महत्त्वहीन कर दिया है। इससे अनिश्चित वित्तीय विधेयक भी दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत होना आवश्यक है और सदन में परस्पर विरोध होने पर सम्मेलन समिति की जो व्यवस्था की गई है, उसके कारण अनेक बार वित्तीय क्षेत्र में भी सीनेट अधिक शक्तिशाली हो जाती है।

कार्यपालिका क्षेत्र में—भारत, ब्रिटेन, कनाडा और जापान आदि देशों में कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रथम सदन के प्रति उत्तरदायी होनी है और यह तथ्य द्वितीय सदन की तुलना में प्रथम सदन को बहुत अधिक शक्तिशाली बना देता है। लेकिन अमरीका में राष्ट्रपति पर नियंत्रण की शक्ति सीनेट को प्राप्त है, प्रतिनिधि सभा को नहीं और इस बात ने सीनेट की तुलना में प्रतिनिधि सभा की स्थिति को बहुत निम्न कर दिया है।

व्यवहार में प्रतिनिधि सभा अपने सदस्यों की अपेक्षाकृत कम योग्यता के कारण भी एक निम्न सस्था बनकर रह गई है।

प्रतिनिधि सभा विश्व का सर्वाधिक निम्न प्रथम सदन—अमरीकी कांग्रेस के दो सदनों में से सीनेट को यदि सर्वाधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन कहा जा सकता है तो प्रतिनिधि सभा विश्व का सर्वाधिक निम्न प्रथम सदन है। भारत, ब्रिटेन, कनाडा, जापान, स्विट्जरलैण्ड और सोवियत संघ आदि देशों का व्यवस्थापिका प्रा के प्रथम सदन की तुलना में यह निश्चित रूप से बहुत निम्न है। भारत और ब्रिटेन में यद्यपि कानून निर्माण की शक्ति सदन को प्राप्त है, लेकिन सदन के दो सदनों की तुलना में निम्न सदन द्वितीय सदन की तुलना में बहुत अधिक शक्तिशाली

है और इसी कारण व्यवहार के अन्तगत ब्रिटेन में संसद का तात्पर्य लोकसदन (House of Commons) से और भारत में संसद का तात्पर्य लोकसभा से हो गया है। जापान और कनाडा में भी स्थिति यही है। स्विटजरलण्ड में यद्यपि संविधान के द्वारा संघीय सभा के दोनो सदनों को समान शक्तियाँ प्रदान की गई हैं, लेकिन व्यवहार में प्रथम सदन द्वितीय सदन से अधिक शक्तिशाली हो गया है। अन्य प्रथम सदन, जहाँ द्वितीय सदन की तुलना में प्रमुखता की स्थिति रखते हैं, प्रतिनिधि सभा को सीनेट की तुलना में गौण स्थिति ही प्राप्त है। कायपालिका क्षेत्र में तो उसकी यह गौण स्थिति नितांत स्पष्ट है और इसी बात ने प्रतिनिधि सभा को विश्व का नवाधिक निम्न प्रथम सदन बना दिया है। लास्की के शब्दों में, 'प्रतिनिधि सभा उन कृत्यों को करने में, जो उससे अपेक्षित हैं, नितांत असफल रही है।'

प्रतिनिधि सभा की दुबलता के कारण

प्रतिनिधि सभा सीनेट की तुलना में निम्न ^३ और विश्व के अन्य देशों के प्रथम सदनों की तुलना में भी। प्रतिनिधि सभा की दुबलता के कारणों की विवेचना निम्न रूपों में की जा सकती है

(१) कानून निर्माण में समानपदीय द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका—भारत और ब्रिटेन आदि देशों के संविधानों में कानून निर्माण के क्षेत्र में प्रथम सदन को द्वितीय सदन की तुलना में अधिक महत्त्वपूर्ण स्थिति प्रदान की गयी है किंतु अमरीका में सीनेट को हर प्रकार से प्रतिनिधि सभा के समान ही स्थिति प्राप्त है। इंग्लण्ड में लार्ड सभा एक साधारण विधेयक को अधिक से अधिक एक वर्ष तक रोक रख सकती है और अन्तिम रूप में कानून निर्माण लोकसदन की इच्छा पर निर्भर करता है, लेकिन अमरीका में सीनेट की स्वीकृति के बिना प्रतिनिधि सभा कानून निर्माण के क्षेत्र में कुछ भी नहीं कर सकती है।

(२) प्रतिनिधि सभा को वित्तीय क्षेत्र पर एकाधिकार प्राप्त न होना—सामान्यतया राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के प्रथम सदन को राष्ट्रीय वित्त पर एकाधिकार प्राप्त होता है। भारत, ब्रिटेन, कनाडा, जापान आदि देशों में ऐसा ही है और इसके कारण प्रथम सदन सर्वोपरि स्थिति प्राप्त कर लेता है। लेकिन अमरीका में प्रतिनिधि सभा को राष्ट्रीय वित्त पर भी एकाधिकार प्राप्त नहीं है। इस सम्बन्ध में सीनेट उसकी सहभागिनी है। सीनेट वित्तीय विधेयकों में संशोधन कर सकती है और उसकी स्वीकृति के बिना कोई भी वित्त विधेयक पारित नहीं हो सकता।

(३) अमरीका की अध्यक्षतात्मक व्यवस्था—संसदीय व्यवस्था के अन्तगत कायपालिका व्यवस्थापिका में सली जाती है और वह व्यवस्थापिका के निम्न सदन के प्रति उत्तरदायी होती है। लेकिन अमरीका में अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था होने के कारण राष्ट्रपति और भविष्यद्वक्ता न तो कांग्रेस में से लिये जाते हैं और न ही

प्रतिनिधि सभा के प्रति उत्तरदायी होते हैं। अतः प्रतिनिधि सभा राष्ट्रपति पर नियंत्रण रखने में नितांत असमर्थ है।

(४) सीनेट की विशिष्ट कार्यपालिका शक्तियाँ—विश्व के अल्प देशों में तो कार्यपालिका पर नियंत्रण की शक्ति प्रथम मंदा को प्राप्त होती है, लेकिन अमरीका में यह शक्ति द्वितीय सदन को प्राप्त है। संविधान निर्माता सम्भवतया सीनेट को राष्ट्रपति की परामशदात्री समिति बनाना चाहते थे और इसी कारण उनके द्वारा सीनेट को नियुक्तियाँ की स्वीकृति, सचिवाय की पुष्टि और विभागीय जांच आदि के अधिकार प्रदान किये गये। सीनेट को प्रदान की गयी इन कार्यपालिका शक्तियों के कारण अमरीकी प्रशासन में द्वितीय सदन (सीनेट) को वह विशिष्ट स्थिति प्राप्त हो गयी है, जो ब्रिटेन और भारत की प्रशासनिक व्यवस्था में क्रमशः प्रथम सदन (लोकसदन) और लोकसभा को प्राप्त है। सीनेट को इन कार्यपालिका शक्तियों के कारण प्रतिनिधि सभा स्वाभाविक रूप से एक निम्न सदन बनकर रह गया है।

(५) प्रतिनिधि सभा की अल्पावधि—प्रतिनिधि सभा की निम्नता का एक प्रमुख कारण उसकी अल्पावधि है जबकि ब्रिटेन और भारत में निम्न सदन का कार्यकाल ५ वर्ष है, अमरीका में प्रतिनिधि सभा का कार्यकाल केवल २ ही वर्ष है। इस अल्प कार्यकाल के कारण प्रतिनिधि-गण सदा चुनाव की चिन्ता से ग्रस्त रहते हैं और अपने कर्तव्यों की पूर्ति की ओर उचित ध्यान नहीं दे पाते। इसके विपरीत सीनेट सदस्यों का कार्यकाल ६ वर्ष है, जिससे सीनेट की स्थायित्व होता है और उसके सदस्य अधिक अच्छे रूप में अपने कर्तव्यों का पालन कर सकते हैं।

(६) विशाल आकार तथा कठिन कार्यविधि—प्रतिनिधि सभा का विशाल आकार तथा कठिन कार्यविधि भी इसकी दुर्बलता के लिए उत्तरदायी है। जबकि सीनेट में केवल १०० सदस्य हैं, प्रतिनिधि सभा ४३५ सदस्यों वाली एक वृहत् संस्था है, अतः किसी भी विषय पर आवश्यक गम्भीरता के साथ यह विचार नहीं कर पाती। सीनेट सदस्यों की तुलना में इस सभा के सदस्यों की भाषण की स्वतन्त्रता भी अत्यंत सीमित है। वे जो कुछ कहना चाहते हैं उसे प्रतिनिधि सभा के रिकार्ड में छपवा दिया जाता है, अतः सदस्य वादविवाद में विशेष रुचि नहीं लेते। इन सबके कारण प्रतिनिधि सभा का वास्तविक कार्य तो समितियों की गुप्त बैठकों में होता है और प्रतिनिधि सभा का महत्त्व कम हो गया है।

(७) सदस्यों की गुणात्मक हीनता—प्रतिनिधि सभा गुणात्मक दृष्टि से भी निम्न है। जहाँ सीनेट के सदस्य देश के अनुभवी व वरिष्ठ राजनीतिज्ञ और प्रसिद्ध विधि विशेषज्ञ होते हैं, वहाँ प्रतिनिधि सभा के सदस्य साधारण श्रेणी के लोग होते हैं। प्रतिनिधि सभा के अल्प कार्यकाल और अपेक्षाकृत कम शक्तियों के कारण अधिक मांग्य और अनुभवी व्यक्ति इस सदन की ओर आकर्षित नहीं होते। इसके अतिरिक्त प्रतिनिधि सभा के निर्वाचन में 'क्षेत्रीय नियम' (Locality Rule) का अनुसरण किया जाता है। परिणामस्वरूप अनेक योग्य व अनुभवी व्यक्ति प्रतिनिधि

सभा के सदस्य नहीं बन पाते जबकि इसी नियम के कारण एक विशेष चुनाव क्षेत्र योग्य उम्मीदवारों के अभाव में साधारण श्रेणी के उम्मीदवारों का चुनाव करता है।

प्रतिनिधि सभा की उपरोक्त दुबलता को दृष्टि में रखते हुए ही लास्की ने लिखा है कि वह एक महान राष्ट्र के लिए अनुपयुक्त सदन है।

अमरीकी कांग्रेस की समिति व्यवस्था

वर्तमान समय में कानून निर्माण का कार्य बहुत अधिक बढ़ गया है और इसके साथ ही यह कार्य बहुत अधिक जटिल हो गया है। ऐसी स्थिति में सदन के साधारण वृद्धि वाले सदस्यों से इस बात की आशा नहीं की जा सकती कि उनके द्वारा अपने सीमित समय में सभी विषयों पर उचित प्रकार के कानूनों का निर्माण किया जा सके। कानून निर्माण के कार्य में वृद्धि और कार्य की जटिलता की इस दोहरी कठिनाई को दूर करने के लिए सभी देशों में समिति प्रणाली (Committee System) को अपनाया जाता है। विधेयकों पर विस्तृत और पूर्ण वादविवाद का कार्य समितियों द्वारा कर लिया जाता है, जिससे सदन का बहुमूल्य समय बच जाता है और विचाराधीन विधेयकों पर बहुत अधिक अच्छे प्रकार से विचार करने का कार्य सम्पन्न हो जाता है।

कांग्रेस में समितियों की आवश्यकता इस बात से नितान्त स्पष्ट है कि कांग्रेस के प्रत्येक सत्र में लगभग १० हजार से लेकर १५ हजार तक विधेयक प्रस्तावित किये जाते हैं और किसी भी विधायी सभा के द्वारा स्वयं इतनी बड़ी संख्या में विधेयकों पर विचार करने का कार्य नहीं किया जा सकता। अतः अमरीका में भी इंग्लैंड के समान समिति व्यवस्था को अपना लिया गया है।

समितियों का कार्य और महत्त्व

संयुक्त राज्य अमरीका की व्यवस्था में अन्य किसी देश की तुलना में समितियों की अधिक आवश्यकता और उनका अधिक महत्त्व है। ग्रेट ब्रिटेन की संसदीय व्यवस्था में मंत्रिमण्डल के द्वारा कानून निर्माण के कार्य में संसद का नेतृत्व किया जाता है। मंत्रिमण्डल संसद का कार्यक्रम निर्दिष्ट करता है और विधेयकों का प्रारूप तैयार कर उन्हें संसद के सम्मुख लाता है। परन्तु अमरीका में राष्ट्रपति या मंत्रिमण्डल के सदस्य कानून निर्माण के कार्य में भाग नहीं लेते और इस कार्य में कांग्रेस को स्वयं ही नेतृत्व करना होता है। ऐसी स्थिति में अधिकांश विधेयकों का प्रारम्भ समितियों में ही होता है। जब कभी राष्ट्रपति किसी विशेष कानून की आवश्यकता पर बल देता है तब उस पर समितियों में ही विचार किया जाता है और समितियाँ ही इन विधेयकों के लिए प्रारूप तैयार करती हैं।

अमरीका में समितियाँ विधेयकों का प्रारूप पर ही नहीं, वरन् उनके सिद्धांतों पर भी विचार करने उन्हें ठीक रूप दे सकती हैं। यदि वह विधेयक को अवाञ्छनीय समर्थ, तो उनके द्वारा बिना प्रतिवेदन दिये विधेयकों को अपने पास पड़े रहने दिया जाता है जिसे विधेयकों के कबूतर के दरबे में डाल देना' (Pigeon holing of

the bill) कहा जाता है और इससे विधेयक के जीवन का अन्त हो जाता है। संवैधानिक स्थिति यह है कि समिति ने जिस विधेयक को समाप्त करने हेतु उसे अपने पास रख लिया है, उसे सम्बन्धित सदन में वापस विचारार्थ भेजवाया जा सकता है यदि विधेयक का प्रस्तावक उस विधेयक के पक्ष में सदन के कुल सदस्यों के बहुमत के हस्ताक्षर (४३५ में से २१८) प्राप्त कर ले। किंतु व्यवहार में इस अधिकार का प्रयोग कम ही किया जाता है और स्थिति यह है कि विधेयक के जीवन मरण का अन्तिम अधिकार समितियों के हाथ में है। समितियों की इस स्थिति को दृष्टि में रखते हुए ही डॉ० फाइनर इन्हें सदन की वास्तविक विधान सभाएँ (Real Legislative Bodies of the House) और राष्ट्रपति विल्सन इन्हें लघु विधान सभाएँ (Little Legislatives) के नाम से पुकारते हैं। इसी प्रकार स्पीकर रीड ने समितियों का विवरण देते हुए कहा था कि 'ये सदन की आत्मा, कान, हाथ और अधिकांशतया उसका मस्तिष्क होती हैं।'¹

समितियों के प्रकार—अमरीकी कांग्रेस में विभिन्न प्रकार की समितियाँ हैं, जिनमें निम्नलिखित प्रमुख हैं

(१) स्थायी समितियाँ (Standing Committees)—स्थायी या नियमित समितियाँ अमरीकी कांग्रेस की सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण समितियाँ होती हैं। फरग्यूसन और मैक्हेनरी के शब्दों में स्थायी समितियाँ वे बड़ी चलती हैं जो प्रस्तावित व्यवस्थापन के एक बड़े भाग का सूक्ष्म परीक्षण करती हैं।² १६वीं सदी के प्रारम्भ में प्रतिनिधि सभा में केवल ५ स्थायी समितियाँ थीं और सीनेट में एक भी नहीं थी, किंतु आवश्यकतानुसार इनकी संख्या में वृद्धि होती गयी और १६२७ में इनकी संख्या ६१ हो गयी। परंतु सन १६४८ के विधायिका पुनर्गठन अधिनियम ने इनकी संख्या १६ निर्दिष्ट कर दी। वर्तमान समय में प्रतिनिधि सभा में १६ स्थायी समितियाँ हैं। प्रतिनिधि सभा की स्थायी समितियाँ इस प्रकार हैं—कृषि विनियोग (Appropriations), सशस्त्र सेवाएँ बकिंग तथा करेमी कोलम्बिया जिला शिक्षा तथा श्रम, वैदेशिक मामले, सरकारी सक्रिया, सदन का प्रशासन, आंतरिक तथा द्वितीय मामले, अन्तरराज्यिक तथा वैदेशिक व्यापार, यावपालिका, समुद्री व्यापार तथा मछलियों के स्थान, डारखाने तथा नागरिक सेवाएँ सावजनिक कार्य नियम तथा विज्ञान तथा विमान, अमरीका विरोधी गतिविधियाँ, भूतपूर्व कर्मचारियों के मामले, उपाय तथा साधन (Ways and Means)।

¹ The eye the ear, the hand and very often the brain of the House
—Thomas B Reed

² 'The standing committees constitute the screen through which the great mass of proposed legislation is sifted
—Ferguson & McHenry *American System of Government* p 35

सीनेट की स्थायी समितियाँ इस प्रकार हैं—वैमानिक अंतरिक्ष विज्ञान, कृषि तथा वन, विनियोग, सशस्त्र सेवाएँ, वैकिंग तथा कर्सी कोलम्बिया जिला, वित्त, वैदेशिक सम्बंध, सरकारी सक्रिया, आन्तरिक तथा द्वितीय मामले, अंतरराज्यिक तथा वैदेशिक व्यापार, यायपालिका, श्रम तथा सावजनिक कल्याण, डाकखाने तथा नागरिक सेवाएँ, सावजनिक काय, नियम तथा प्रशासन ।

स्थायी समितियों का गठन—ये स्थायी समितियाँ प्रत्येक कांग्रेस के प्रारम्भ में स्थापित होती हैं और सन १९११ के बाद से इनका निर्माण सभा द्वारा होता है, न कि अध्यक्ष द्वारा । प्रतिनिधि सभा की विविध स्थायी समितियों की सदस्य संख्या ६ से लेकर ५० तक होती है और सीनेट की इन समितियों की सदस्य संख्या २ से लेकर १७ तक होती है । वास्तव में स्थायी समितियों के इन सदस्यों का चयन प्रत्येक दल की 'समितियों सम्बंधी समिति' के द्वारा किया जाता है । प्रत्येक दल की इस समिति में दल के वरिष्ठ सदस्य होते हैं और वे ही नियम करते हैं कि दल के किस सदस्य को किस समिति में रखा जाय । प्रत्येक दल को प्रायः समितियाँ में उसी अनुपात में प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है जो अनुपात उसका सदन में हो । समिति के सभापति की नियुक्ति ज्येष्ठता के आधार पर की जाती है और सामान्यतया यह बहुमत दल का सदस्य ही होता है ।

काय—दोनों सदनों की विधायी प्रक्रिया का अधिकांश काय स्थायी समितियाँ ही सम्पन्न करती हैं । समितियों के पास जो विधेयक आते हैं, वे उनका सूक्ष्म परीक्षण करती हैं और सदन को अपनी रिपोर्ट देती हैं, जिसके आधार पर सदन उन्हें शीघ्रता से निबटा सकता है । उह यह महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त है कि वे जिन विधेयकों को अनुपयुक्त समझकर समाप्त करना चाहें, उनसे सम्बंध में रिपोर्ट ही प्रस्तुत न करें । लगभग तीन-चौथाई विधेयक समितियों द्वारा या ही समाप्त कर दिये जाते हैं । स्थायी समितियाँ, विधेयकों पर जसी चाहें, खुली या गुप्त, बैठके कर सकती हैं, गवाहा को साथी ले सकते हैं, बाहर के व्यक्तियों को बुलाकर प्रश्न पूछ सकती हैं तथा विधेयकों में संशोधन के सुझाव भी दे सकती हैं । स्थिति यह है कि समिति की सिफारिश के बिना कोई भी विधेयक कानून का रूप ग्रहण नहीं कर सकता ।

(२) नियम निर्मात्री समिति—स्थायी समितियों में सबसे महत्त्वपूर्ण समिति प्रतिनिधि सभा की नियम निर्मात्री समिति (The House Committee on Rules) है जिसे फर्ग्यूसन और मक्हेनरी के शब्दों में प्रतिनिधि सभा में विधायन के ऊपर आम जीवन और मरण की शक्ति प्राप्त है ।^१ वे आगे लिखते हैं कि 'इसने

^१ The House Committee on Rules has virtual life and death power over legislation in the lower house —Ferguson & McHenry, *The American System of Government*, p 103

प्रतिनिधि सभा के कार्य संचालन में अद्ध अधिनायकत्व की स्थिति प्राप्त कर ली है।¹

इस समिति के १५ सदस्य होते हैं और समिति का अध्यक्ष मदन द्वारा नियुक्त किया जाता है। विषय समितियाँ जिन विधेयकों के पक्ष में रिपोर्ट देती हैं वे सब इसके सम्मुख लाय जाते हैं और यही उनका भाग्य का निणय करती है। यह न केवल विधेयकों पर विचार करने का क्रम निर्धारित करती है, अपितु यह भी निणय करती है कि प्रत्येक विधेयक को किनना समय दिया जायगा और विधेयक की किन धाराओं में किस प्रकार के संशोधन किये जा सकेंगे। इसे किसी भी विधेयक पर बहस को बीच में ही रोक कर अपने किसी प्रस्ताव को आगे बढ़ा देने का अधिकार प्राप्त है। नियम समिति सदन को तीव्र गति से विधि निर्माण की क्षमता प्रदान करती है, लेकिन इस पर सामान्यतया अनुदार तत्त्वों का नियंत्रण होने से उदार व्यवस्थापन को रोकन का दोषी ठहराया जाता है। नियम समिति पर राष्ट्रपति के समर्थक तत्त्वों का नियंत्रण होने पर यह राष्ट्रपति को शासन संचालन में बहुत सहायक होती है और विपरीत स्थिति में बाधक।

(३) विशेष समितियाँ (Special Committees)—ये समितियाँ अस्थायी होती हैं जिनका गठन विशेष प्रकार के कार्य को सम्पन्न करने के लिए किया जाता है और यही इनका कार्य समाप्त होता है, इन्हें भंग कर दिया जाता है। इस प्रकार की समितियों में जाँच समितियों (Special Investigation Committees) का विशेष महत्त्व है। प्रतिनिधि सभा और सीनेट दोनों ही इस प्रकार की समितियों का गठन कर सकती हैं और इनके द्वारा विभिन्न राजनीतिक, प्रशासकीय व कानून निर्माण सम्बंधी मामलों पर जाँच की जाती है। इन मामलों की जानकारी के लिए ये समितियाँ दस में घूम फिर कर आकर एकत्रित कर सकती हैं गवाहियाँ ले सकती हैं प्रशासकीय व सैनिक अधिकारियों को बुलाकर उनके विचार जान सकती हैं। संयुक्त राज्य अमरीका में कार्यपालिका और प्रशासनिक वर्ग व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होता और ये जाँच समितियाँ ही एकमात्र ऐसा माध्यम हैं जिसके आधार पर प्रशासनिक कमियों को जनता के सामने रखा जा सकता और प्रशासनिक स्वच्छताचारिता पर नियंत्रण रखा जा सकता है। इस दृष्टि से इन जाँच समितियों का विशेष महत्त्व है और आजकल इस प्रकार की जाँच करना कांग्रेस का प्रमुख कर्तव्य बन गया है। वर्तमान समय में इस प्रकार की जाँच समितियाँ का उद्देश्य विधि निर्माण से अधिक राजनीतिक होता है।

(४) सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House)—अमरीका में भी सम्पूर्ण सदन की व्यवस्था की गयी है, लेकिन इंग्लण्ड में की गयी

¹ It has acquired a Quasi dictatorship in House affairs'

व्यवस्था से यह कुछ भिन्न है। इंग्लण्ड में सम्पूर्ण मदन की समिति केवल वित्त विधेयको पर ही विचार करती है, लेकिन अमरीका में द्वितीय वाचन के अन्तगत सभी विधेयका पर विचार करने के लिए सदन का सम्पूर्ण मदन की समिति का रूप दे दिया जाता है। यह व्यवस्था इस दृष्टि में की गयी है कि बिना किसी औपचारिकताओं के विधेयक पर पूर्ण विचार किया जा सके। इस व्यवस्था में काय शीघ्र सम्पन्न हो जाता है और प्रत्येक को अपनी बात कहने का पूरा अवसर मिलता है। समय व सदुपयोग की दृष्टि से प्रत्येक वक्ता के लिए पांच मिनट की सीमा निर्धारित कर दी जाती है। सम्पूर्ण सभा को समिति का सभापति स्वीकार नहीं होता, वरन् अन्य समितियों की तरह ही इस समिति के लिए भी एक विशेष अध्यक्ष का चुनाव किया जाता है। सदन की बैठक में गणपूर्ति कुल सदस्य सरया का बहुमत होता है, लेकिन सम्पूर्ण सभा की समिति में गणपूर्ति केवल १०० है।

(५) सम्मेलन समितियाँ (Conference Committees)—इस प्रकार की समितियाँ ब्रिटेन या अन्य देशों में गठित नहीं की जाती और न ही वहाँ इनकी आवश्यकता होती है। अमरीका में कानून निर्माण के सम्बन्ध में कांग्रेस के दोनों सदनों को समान शक्तियाँ प्राप्त हैं। इसलिए अनेक बार विधेयक के सम्बन्ध में दोनों सदनों में मतभेद होने पर गतिरोध उत्पन्न हो जाता है। इस प्रकार के गतिरोध को दूर करने के लिए सम्मेलन समिति का गठन किया जाता है। इस समिति में दोनों सदनों के सदस्य बराबर बराबर की संख्या में, सामान्यतया ३३ होने हैं, जिनका चुनाव सदन की सहायता से सम्बन्धित सदन के अध्यक्ष द्वारा किया जाता है। सदन के वरिष्ठ और योग्यतम सदस्यों को ही इन समितियों की सदस्यता प्रदान की जाती है। अमरीका के राजनीतिक जीवन में इन समितियों का विशेष महत्त्व है और अनेक महत्त्वपूर्ण विधेयकों के सम्बन्ध में इन समितियों का गठन करना होता है।

(६) संयुक्त समितियाँ (Joint Committees)—अनेक बार कुछ विशेष उद्देश्यों के लिए दोनों सदनों की संयुक्त समितियाँ स्थापित की जाती हैं। ये समितियाँ स्थायी भी हो सकती हैं और अस्थायी भी। पहले इनका गठन कांग्रेस के एक प्रस्ताव के आधार पर होता था, परन्तु १९४७ में इनका चुनाव दोनों सदनों की स्थायी समितियों से किया जाता है। इस प्रकार की समितियाँ में अणुशक्ति सम्बन्धी समिति कांग्रेस के संयुक्त सभामंडल से सम्बन्धित सगिति मुद्रण और आय कर विषयों से सम्बन्धित समिति आदि प्रमुख हैं।

(७) संचालन समिति (Steering Committee)—अमरीका में एक अन्य समिति भी होती है, जिसका निर्माण मदन में व्यवस्थापन काय का संचालन करने के लिए किया जाता है और इसे संचालन समिति कहते हैं। इसका चयन सदन के बहुमत दल द्वारा अपने दल के सदस्यों में से किया जाता है और सदन के बहुमत दल का नेता इसका अध्यक्ष होता है। बहुमत दल की ओर से यही समिति विधेयक को सदन के सम्मुख प्रस्तुत करती है और उस सदन से पारित कराती है। इंग्लण्ड में

इस प्रकार की कोई समिति नहीं है, क्योंकि वहाँ पर व्यवस्थापन कार्य का संचालन मंत्रिमण्डल के द्वारा किया जाता है।

समिति व्यवस्था के दोष—अमरीकी कांग्रेस की समिति व्यवस्था सबका दोषमुक्त नहीं है। सबसे प्रथम समितियों के अत्यधिक शक्तिशाली हो जान से सदन का महत्त्व समाप्त हो गया है और सदन समितियों द्वारा स्वीकृत विधेयकों को रजिस्टर करने की एजेन्सी मात्र बनकर रह गया है। द्वितीय समितियों की अधिकांश कार्यवाही गुप्त होती है और अनेक बार इस प्रकार की बात कही जाती है कि अनेक बार समिति के अध्यक्ष और सदस्यों को अनतिक साधनों से प्रभावित करने का सफल प्रयत्न किया जाता है। तृतीय, कांग्रेस की जांच समितियों की आलोचना की जाती है। यह कहा जाता है कि इनका उद्देश्य कानून निर्माण न होकर शासन को बदनाम करना और चुनाव प्रचार हेतु सामग्री प्राप्त करना होता है।

अमरीकी तथा ब्रिटिश समिति व्यवस्था की तुलना—अमरीकी कांग्रेस और ब्रिटिश सदन दोनों में ही समितियों का व्यापक रूप से प्रयोग किया जाता है, किन्तु इन दोनों देशों की समिति व्यवस्था में पर्याप्त भिन्नता है।

(१) इन दोनों देशों की समिति व्यवस्था में सबसे प्रमुख अंतर शक्तियों से सम्बंधित है और कांग्रेस की समितियों इंग्लैंड की संसदीय समितियों की अपक्षा कहीं अधिक शक्ति का प्रयोग करती हैं। व किसी विधेयक का सदन के विचारार्थ वापस न भेजकर उसका अंत कर सकती हैं परंतु ब्रिटिश समितियों को अपने पास आया प्रत्येक विधेयक अपनी रिपोर्ट के साथ सदन वापस भेजना होता है। ब्रिटिश समितियाँ विधेयक की अन्तर्दृष्टि नहीं कर सकती और सहायता भी कुछ निश्चित सीमाओं के भीतर ही कर सकती हैं। इस प्रकार ब्रिटिश समितियों की स्थिति सदन के प्रति आधीनता की है जबकि अमरीकी में समितियों ने वास्तविक विधायी सत्ता का रूप ग्रहण कर लिया है। जसा कि के० सी० ह्यूडर ने कहा है, “इंग्लैंड को यदि संसदीय व्यवस्थापन पर गौर है तो संयुक्त राज्य अमरीका में व्यवस्थापन समितियों का है।”¹

(२) इन दोनों देशों की स्थायी समितियों की संख्या में अंतर है। इंग्लैंड के लोकसदन में केवल ५ स्थायी समितियाँ हैं, जबकि अमरीका की प्रतिनिधि सभा में इनकी संख्या २० है। इसका परिणाम यह हुआ है कि इंग्लैंड में जहाँ सभी समितियाँ महत्त्वपूर्ण और क्रियाशील हैं, अमरीका में कुछ समितियाँ तो पर्याप्त महत्त्वपूर्ण और क्रियाशील हैं लेकिन कुछ समितियाँ बहुत कम सक्रिय हैं और इन्हें ‘निष्क्रिय समितियाँ’ (Phantom Committees) कहा जाता है।

¹ 'If England prides in Legislation by Parliament in U S A there is Committee Legislation —A C Wheare

(३) दोनो देशो मे समितियो के गठन मे भी अंतर है। ब्रिटेन मे समितिया का गठन दलो के नेताओ द्वारा मनोनीत की गई चयन समिति द्वारा होता है जबकि अमरीकी प्रतिनिधि सभा मे दोनो दलो के वरिष्ठ सदस्या द्वारा दो गइ मूच्चियों के आधार पर सदन मे सदस्या का चुनाव होता है, जो एव औपचारिकता मात्र है। सदस्यो के चुनाव मे अमरीका की अपक्षा ब्रिटेन मे दलीय दृष्टिकोण को कम ध्यान मे रखा जाता है।

(४) समिति के अध्यक्ष और सदस्या के चुनाव मे अमरीका मे वरिष्ठता (Seniority) के नियम का कठोरता से पालन किया जाता है, लेकिन ब्रिटेन मे इस नियम का सख्ती से पालन किया जाता है। ब्रिटेन मे यदि कोई जूनियर सदस्य अत्यंत योग्य है, तो उसे भी किसी समिति की अध्यक्षता दी जा सकती है।

(५) ब्रिटेन मे समितियाँ सामान्य उद्देश्य से बनाई जाती हैं। उनका नाम 'ए', 'बी', 'सी', 'डी' आदि हैं और स्पीकर के द्वारा विधेयक, किसी भी समिति के पास भेजा जा सकता है। अमरीका मे स्थायी समितिया का गठन विषयवार है और विधेयक सर्वोच्चत समिति के पास ही भेजा जाता है।

(६) इंग्लण्ड मे विशिष्ट समितिया का प्रयोग अमरीका की तुलना मे अधिक होता है, क्योंकि वहा पर स्थायी समितियो का निर्माण विषयवार नहीं होता और विशिष्ट मामलो पर विचार हेतु विशिष्ट समितियो का गठन करना होता है। लेकिन अमरीका मे स्थायी समितिया का निर्माण ही विषयवार होता है और इन समितियो के सदस्य अपन अपन विषयो के विशेषज्ञ बन जाते हैं, अत विषिष्ट समितियो के अधिक प्रयोग की आवश्यकता नहीं होती।

(७) इन दोनो देशो मे विधेयका को सदन के पास भेजने के समय मे भी अंतर है। ग्रेट ब्रिटेन मे विधेयक समितिया को द्वितीय चर्चन के पश्चात भेजे जाते हैं जबकि सदन विधेयक के मूल सिद्धांतो को स्वीकार कर चुकता है। इसलिए समितिया उनमे आधारभूत परिवर्तन नहीं कर सकती है परंतु अमरीका मे विधेयक समितियो को प्रथम चर्चन के पश्चात ही भेज दिये जाते है, इसलिए वहाँ समितिया उनमे आधारभूत परिवर्तन कर सकती है।

(८) ग्रेट ब्रिटेन मे सरकारी विधेयक और निजी सदस्या के विधेयक मे अंतर किया जाता है और निजी सदस्या के विधेयका पर विचार करने के लिए गैर सरकारी विधेयक समितिया होती है। लेकिन अमरीका मे कायपालिका द्वारा तो कोई भी विधेयक प्रस्तावित नहीं किया जाता। इस प्रकार अमरीका मे सरकारी निजी विधेयक और निजी सदस्यो के विधेयक का अंतर नहीं है और स्वाभाविक रूप मे सदस्य विधेयक समितियो जसी कोई व्यवस्था नहीं है।

(९) अमरीका मे संचालन समिति है जिसके द्वारा बहुमत दल की ओर स सदन मे कानून निर्माण काय का संचालन किया जाता है, लेकिन ब्रिटेन मे यह काय मंत्रिमण्डल द्वारा किया जाता है और संचालन समिति की कोई व्यवस्था नहीं है।

इसी प्रकार अमरीकी कांग्रेस की प्रतिनिधि सभा में 'नियम समिति' होती है, लेकिन ब्रिटेन में लोकसदन या लाड सभा में इन प्रकार की कोई समिति नहीं है।

अमरीका में विधि निर्माण प्रणाली (Law making Procedure)

संयुक्त राज्य अमरीका में विधि निर्माण की प्रक्रिया ब्रिटेन की विधि निर्माण प्रक्रिया से भिन्न है और यह भेद सत्तात्मक तथा अव्यथात्मक शासन व्यवस्था के भेद में निहित है। ब्रिटेन में अधिकांश महत्त्वपूर्ण विधेयक मंत्रिमण्डल के सदस्यों द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं, वही उनके प्रारूप तैयार करते और उन्हें पारित करवाते हैं। लेकिन अमरीका में मंत्रिमण्डल के सदस्य कांग्रेस के सदस्य नहीं होते और विधेयक राष्ट्रपति या मंत्रिमण्डल के सदस्यों द्वारा नहीं, बरन् राष्ट्रपति द्वारा स्वयं ही प्रस्तावित किये जाते हैं। क्योंकि सभी विधेयक कांग्रेस सदस्यों द्वारा ही प्रस्तावित किये जाते हैं, इसलिए अमरीका में सरकारी विधेयक और निजी सदस्यों के विधेयक (Private Member's Bill) का भी कोई भेद नहीं है। वस्तुतः अमरीका में सभी निजी सदस्यों के विधेयक ही होते हैं। इतना होते हुए भी दोना देशों की विधि निर्माण प्रक्रिया लगभग एक सी ही है जैसे विधेयक के तीन वाचन, समिति प्रतिवेदन और कार्यपालिका प्रधान के हस्ताक्षर दोनों ही देशों में विधि निर्माण प्रक्रिया के चरण हैं।

अमरीका में विधि निर्माण प्रक्रिया के विभिन्न चरणों का उल्लेख इस प्रकार है

(१) विधेयक प्रस्तावित करना (Introduction of the Bill)—वित्त विधेयक के अतिरिक्त अन्य सभी विधेयक कांग्रेस के किसी भी सदन, प्रतिनिधि सभा या सीनेट में प्रस्तावित किये जा सकते हैं। वित्त विधेयक प्रतिनिधि सभा में ही प्रस्तावित किये जा सकते हैं सीनेट में नहीं, यद्यपि सीनेट को इनमें सशोधन करने का अधिकार प्राप्त होता है। विधेयक, प्रस्तावित करने की पद्धति सरलता की प्रतिमूर्ति है। जो सदस्य विधेयक प्रस्तावित करना चाहता है, वह उस विधेयक की एक प्रति पर अपने हस्ताक्षर कर उसे सदन के सचिव की डेस्क पर रखे बाँक्स में डाल देता है। केवल इतना ही विधेयक का प्रस्तुतीकरण हो जाता है। इसके पश्चात् विधेयक को क्रम पर रख दिया जाता है। विधेयक का नम्बर आने पर इसे छपवा दिया जाता है तथा उसकी प्रति प्रत्येक सदस्य को दे दी जाती है।

सामान्यतया कांग्रेस के प्रत्येक अधिवेशन में १० हजार से लेकर १५ हजार तक विधेयक प्रस्तावित किये जाते हैं। इसका कारण यह है कि कांग्रेस के सदस्य कितने ही विधेयक प्रस्तुत कर सकते हैं उनके इस अधिकार पर कोई प्रतिबंध नहीं है। सदस्य अपने मित्रों और समर्थकों को प्रश्न करने के लिए भी अनेक विधेयक प्रस्तुत करते हैं। ऐसा करने से उनके नाम समाचारपत्रों में प्रकाशित होते हैं और अपने निर्वाचकों में अधिक सक्रियता प्राप्त होती है।

(२) समिति स्तर (Committee Stage)—विधेयक को क्रम पर रख दिया जाता है और तत्पश्चात् उसे मदन के लिपिक द्वारा सम्बन्धित समिति के पास भेज दिया जाता है। यदि यह विवाद उत्पन्न हो जाय कि विधेयक को किस समिति के पास भेजा जाय तो सदन का अध्यक्ष इसका निणय करता है और उसका निणय अंतिम होता है। समिति विधेयक के मूल सिद्धांतों पर विचार करती है और यदि उसकी राय में विधेयक की कोई उपयोगिता नहीं है, तो वह विधेयक पर जागे बिना विचार किये विधेयक को अपने पास पढ़ रहने देती है और इससे विधेयक समाप्त हो जाता है। परंतु इस सम्बन्ध में यह व्यवस्था की गई है कि प्रतिनिधि सभा अपने कुल बहुमत से ३३ दिन के अंदर किसी विधेयक को समिति में स्वयं विचार करने के लिए वापस माग सकता है। इसी प्रकार यदि सीनेट ने प्रस्ताव द्वारा समिति को विधेयक पर विचार करने से मुक्त कर दिया है, तो उस विधेयक पर सीनेट सीधे रूप से विचार कर सकती है। परंतु व्यवहार में प्रतिनिधि सभा और सीनेट दोनों में ही ऐसा कम होता है और तीन चौथाई से भी अधिक विधेयकों का समिति स्तर पर ही अंत हो जाता है।

यदि समिति विधेयक की उपयोगिता समझे, तो उस पर आगे कार्यवाही करती है। वह विभागों से तथ्य तथा आंकड़े प्राप्त कर सकती है और सरकारी अधिकारियों की राय ले सकती है। यदि विधेयक सवसाधारण से सम्बन्धित है, तो समिति विभिन्न व्यक्तियों और संस्थाओं को विधेयक पर अपने विचार प्रस्तुत करने का अवसर देती है। यदि समिति आवश्यक समझे, तो उसके द्वारा विधेयक पर विचार हेतु उप-समिति का निर्माण भी किया जा सकता है। इतनी कार्यवाही करने के पश्चात् वह सदन को उस विधेयक पर अपनी सम्मति देती है। समिति विधेयक में संशोधन कर सकती है, सदस्य द्वारा प्रस्तावित विधेयक को समाप्त कर नया विधेयक प्रस्तुत कर सकती है अथवा वह सदन को दिये गये अपने प्रतिवेदन में सिफारिश कर सकती है कि विधेयक का अस्वीकृत कर दिया जाय।

(३) कलेंडर स्तर (Calendar Stage)—जब समिति विधेयक पर अपनी रिपोर्ट देती है तब वह विधेयक निम्न विवरण पत्रिकाओं में से किसी एक में सम्मिलित कर लिया जाता है

- (i) संघीय विवरण पत्रिका (Union Calendar)—इसमें राजस्व तथा नियोजन, सम्पत्ति तथा वित्त सम्बन्धी सावजनिक विधेयक रखे जाते हैं।
- (ii) भवन विवरण पत्रिका (House Calendar)—समस्त राज्य व हिता से सम्बन्धित अन्य विधेयक, जिनका सम्बन्ध वित्त से नहीं होना, इसमें रखे जाते हैं।
- (iii) सम्पूर्ण सदन की समिति की सूची—इसमें स्थानीय विषयों तथा निजी विषयों आदि से सम्बन्धित विधेयक सम्मिलित किये जाते हैं।

(iv) राष्ट्रीय महत्त्व के विषयों की सूची—चीथी सूची उन विषयों की होती है जो राष्ट्रीय महत्त्व के होते हैं और जिन्हें मन्त्रिमण्डल से पारित किया जाना होता है।

(v) पाँचवीं सूची में उन विधेयकों को सम्मिलित किया जाता है जिन्हें सदन द्वारा विशेष आदेशों के साथ समितियों को लौटाता है, जिससे उन पर समितियों में फिर विचार हो सके।

(४) द्वितीय वाचन (Second Reading)—कैलेंडर अवस्था में पश्चात् विधेयक का द्वितीय वाचन प्रारम्भ होता है। कैलेंडर अवस्था में इनकी वही सरप्रास में विधेयक सदन में आते हैं कि इन सभी विधेयकों पर पहले से निश्चित किये गये क्रम में विचार करना सम्भव नहीं होता। अतः अनेक उपायों के आधार पर आवश्यक समझे जाने वाले विधेयकों को प्राथमिकता प्रदान कर दी जाती है। किन्तु विधेयकों को प्राथमिकता प्रदान की जाय उस सम्बन्ध में सदन की 'नियम समिति' (Rules Committee) का विचार बहुत अधिक महत्त्व रखता है। अतः आवश्यक समझे जाने वाले विधेयकों को द्वितीय वाचन और तृतीय वाचन की विभिन्न औपचारिकताएँ पूरी किये बिना भी सदन द्वारा पारित किया जा सकता है लेकिन ऐसा केवल कुछ ही विधेयकों के सम्बन्ध में और सदन की सर्वसम्मति में ही किया जाता है।

अब विधेयकों के लिए विधेयक का द्वितीय वाचन मन्त्रिमण्डल महत्त्वपूर्ण होता है। सभी विधेयकों पर द्वितीय वाचन के सम्बन्ध में ऐसी व्यवस्था है कि सदन सम्पूर्ण सदन की समिति' (Committee of the Whole House) के रूप में परिवर्तित हो जाता है और अध्यक्ष उठ जाता है। विधेयक पर बिना किसी औपचारिकताओं के पूर्ण विचार किया किया जा सके इस दृष्टि से ऐसा किया जाता है। सम्पूर्ण सदन की समिति विधेयक के सिद्धांतों और स्वल्प पर पूर्ण विचार करती है। विधेयक पर प्रति धारा उपधारा, प्रति शब्द और प्रति वाक्य विचार किया जाता है और उसमें आवश्यक समझे जाने वाले संशोधन किये जाते हैं। इस स्थिति के अंतर्गत प्रतिनिधि सभा में समिति का अध्यक्ष प्रत्येक सदस्य को ५ मिनट बोलने की स्वीकृति देता है लेकिन सीनेट में कोई सदस्य जितने ही समय तक बोल सकता है। विचार-विमर्श के बाद अध्यक्ष सदन का मत लेता है कि क्या उसे तृतीय वाचन के लिए रखा जाय? यदि सदन इसके पक्ष में निर्णय करता है तो विधेयक तृतीय वाचन के लिए सुरक्षित कर लिया जाता है अथवा विधेयक यही पर समाप्त हो जाता है।

(५) तृतीय वाचन (Third Reading)—तृतीय वाचन बहुत कुछ सीमा तक एक औपचारिकता ही है। इसमें विधेयक के शीर्षक को पढ़कर सुनाया जाता है, यदि कोई सदस्य इस पर आपत्ति करते हुए मांग कर कि सम्पूर्ण विधेयक को पढ़कर सुनाया जाय, तो अध्यक्ष सदन की राय लेता है। यदि राय सम्बन्धित सदस्य

के विचार के पक्ष में होती है तो विधेयक को पुरा पठा जाता है, अथवा अन्तिम विधेयक पर सदन का अन्तिम निर्णय प्राप्त करता है। मतदान के लिए इन तरीकों में से किसी एक को अपनाया जा सकता है—(१) मौखिक मतदान, (२) उठकर मत देना, और (३) हाँ या नाँ द्वारा। तृतीय वाचन में जब विधेयक सदन द्वारा स्वीकृत हो जाता है, तो उस पर अध्यक्ष के हस्ताक्षर होते हैं और वह सदन से पारित समझा जाता है।

विधेयक दूसरे सदन में—एक सदन द्वारा विधेयक स्वीकृत हो जाने पर उसे दूसरे सदन में भेज दिया जाता है। दूसरे सदन में भी विधेयक को उन्हीं स्थितियों से होकर गुजरना होता है, जिन स्थितियों से वह एक सदन में गुजर चुका है यथा प्रथम वाचन समिति अवस्था, द्वितीय वाचन तृतीय वाचन आदि। यदि दूसरा सदन भी विधेयक को स्वीकृति प्रदान कर देता है, तो विधेयक राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है। परंतु दूसरा सदन विधेयक में संशोधन चाहे, तो विधेयक को संशोधन के साथ प्रस्तावित सदन में भेज दिया जाता है। यदि संशोधन पर दोनों सदनों में सहमति नहीं होती है, तो विधेयक को 'सम्मेलन समिति' (Conference Committee) के पास भेज दिया जाता है जिसमें बराबर बराबर की संख्या में दोनों सदनों के सदस्य होते हैं। सम्मेलन समिति दोनों सदनों के मतभेदों को दूर करने का प्रयत्न करती है और यदि वह इसमें सफल रह, तो सम्मेलन समिति द्वारा स्वीकृत रूप में विधेयक दोनों सदनों द्वारा पारित कर लिया जाता है। यदि समिति किसी सामान्य निर्णय पर नहीं पहुँच पाती, तो विधेयक समाप्त हो जाता है।

राष्ट्रपति की स्वीकृति—विधेयक दोनों सदनों से पारित होने के पश्चात् उस राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के लिए भेज दिया जाता है। राष्ट्रपति को इस विधेयक पर विचार के लिए १० दिन का समय प्राप्त होता है और उसके सामने तीन विकल्प होते हैं। प्रथम विकल्प यह है कि वह १० दिनों के भीतर विधेयक पर अपनी स्वीकृति दे दे। यदि राष्ट्रपति १० दिनों के भीतर अपनी स्वीकृति नहीं देता है और १० दिनों के बाद भी कांग्रेस का अधिवेशन चल रहा है तो यह समझा जाता है कि राष्ट्रपति ने विधेयक को स्वीकार कर लिया है और वह कानून का रूप ग्रहण कर लेता है। दूसरा विकल्प यह है कि राष्ट्रपति विधेयक को अस्वीकार कर दे और ऐसा करने का कारण बताते हुए विधेयक कांग्रेस के उस सदन को भेज दे जिसमें प्रस्तावित किया गया था। राष्ट्रपति की अस्वीकृति के होने हुए भी यदि कांग्रेस उस पर पुनः विचार करना आवश्यक समझती है, तो वह उस पर पुनः विचार करती है। यदि वह विधेयक प्रत्येक सदन द्वारा अपनाये हुए मतों में पुनः पारित कर दिया जाता है तो राष्ट्रपति को उस अनिवार्य स्वीकार करना होता है। इस प्रकार राष्ट्रपति को रिटन्सरी विटो (Suspensive Veto) ही प्राप्त

है, पूर्ण निपेदाधिकार नहीं, लेकिन व्यवहार में यह निपेदाधिकार पर्याप्त प्रभावशाली होता है।

राष्ट्रपति के सामने तीसरा विवरण जेबी निपेदाधिकार के प्रयोग का होता है। राष्ट्रपति का यह अधिकार परम्परागत ही है, विधानिक नहीं। कांग्रेस अपने अधिवेशन के अंतिम दिन मंजिन विधेयको को पारित कर राष्ट्रपति के पास हस्ताक्षर के लिए भेजती है, राष्ट्रपति उन विधेयको को बिना स्वीकार या अस्वीकार किये १० दिन तक अपने पास पड़ा रहने देता है। जब १० दिन में कांग्रेस का अधिवेशन समाप्त हो जाता है, तो राष्ट्रपति द्वारा बिना अस्वीकार किये ही विधेयक अस्वीकृत हो जाता है। राष्ट्रपति व इस अधिकार का इस दृष्टि से बड़ा महत्त्व है कि कांग्रेस द्वारा अपने अधिवेशन के अंतिम दिनों में बहुत बड़ी संख्या में विधेयक पारित किये जाते हैं।

वित्तीय विधेयको के सम्बन्ध में प्रक्रिया

सन् १९२१ के पूर्व अमरीका में सम्पूर्ण राष्ट्रीय आय-व्यय पर एक साथ विचार नहीं किया जाता था, वरन् इस सम्बन्ध में दोना सदनों की अनेक समितियाँ थी, जो अलग अलग विषयों के सम्बन्ध में खर्च के अनुमान लगाती थी। लेकिन इस व्यवस्था के अंतर्गत विभिन्न विभागों द्वारा अपने लिए अधिक से अधिक धनराशि प्राप्त करने की नीति अपना ली गयी। अतः १९२१ में कांग्रेस द्वारा 'बजट और एकाउंटिंग कानून' (Budget and Accounting Law) पारित करके हुए अन्व देशों के समान ही राष्ट्रीय वार्षिक बजट पद्धति को अपनाया गया और इस हेतु 'बजट ब्यूरो' (Bureau of the Budget) की स्थापना की गयी।

वर्तमान समय में बजट ब्यूरो के निर्देशक द्वारा राष्ट्रपति के निर्देशन में इंग्लैण्ड की पद्धति पर ही बजट तैयार किया जाता है तथा ब्यूरो का निर्देशक राष्ट्रपति की जिम्मेदारी पर उसकी ओर से प्रतिनिधि सभा में बजट प्रस्तावित करता है। बजट या अन्व कोई वित्त विधेयक प्रतिनिधि सभा में ही प्रस्तावित किया जा सकता है, सीनेट में नहीं। वहाँ इस पर सदन की दो समितियाँ 'उपाय और साधन समिति' (Committee of Ways and Means) तथा 'विनियोग समिति' (Appropriation Committee) विचार करती है। ये समितियाँ अपना प्रतिवेदन सदन को देती हैं, जो कि वादविवाद के पश्चात् वित्तीय विधेयक तथा विनियोग विधेयक पारित करती है। उसके पश्चात् ये दोना विधेयक सीनेट के पास भेजे जाते हैं और सीनेट के द्वारा भी इनमें संशोधन किये जा सकते हैं। ब्रिटन में बजट प्रस्तावित करते हुए वित्तमन्त्री सदन के दोना सदनों के सम्मुख आय-व्यय के सम्बन्ध में शासन का दृष्टिकोण प्रतिपादित करता है और शासन के त्यागपत्र की घमकी देकर लोकसदन से बजट पारित करवा लेता है। लेकिन अमरीका में कार्यपालिका का कोई सदस्य या बजट ब्यूरो का निर्देशक कांग्रेस के दोनों में से किसी भी सदन में नहीं बैठता है। यद्यपि राष्ट्रपति के द्वारा कांग्रेस के सदस्यों और विशेषतया अपने दल के

सदस्यों के साथ अनौपचारिक मुलाकातों में प्रशामन की आवश्यकताओं के बारे में जानकारी दी जाती है, लेकिन फिर भी अनेक बार प्रतिनिधि सभा और सीनेट बजट प्रस्तावों में अनेक संशोधन कर देते हैं। कांग्रेस को न केवल खर्च में कटौती, बल्कि खर्च की नई मंदा दर्ज करन या किन्हीं मंदों पर किये जाने वाले खर्च को बढ़ान का भी अधिकार प्राप्त है। कांग्रेस जिन संशोधना सहित बजट पारित करना चाह, करती है और राष्ट्रपति के हस्ताक्षर से यह कानून का रूप ग्रहण करता है। वित्तीय विधेयकों पर भी दोनों सदनों में मतभेद उत्पन्न होने की स्थिति में वही व्यवस्था है जो साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में है।

अमरीका तथा ब्रिटेन की विधि निर्माण प्रक्रिया की तुलना

यद्यपि अमरीकी कांग्रेस में अपनायी गयी विधि निर्माण की प्रक्रिया पर ब्रिटिश विधायी प्रक्रिया की स्पष्ट छाप है लेकिन फिर भी यह ब्रिटिश विधायी प्रक्रिया से पर्याप्त भिन्न है। इनमें प्रमुखतया निम्न भेद हैं

(१) प्रथम और सर्वप्रमुख भेद, ब्रिटेन और अमरीका की शासन व्यवस्था का मूल भेद, समदात्मक व्यवस्था और अध्यक्षतात्मक व्यवस्था, पर आधारित है। ब्रिटेन की समदात्मक व्यवस्था के अंतर्गत विधि निर्माण के क्षेत्र में मंत्रिमण्डल द्वारा संसद का नेतृत्व किया जाता है, लेकिन अमरीका की अध्यक्षतात्मक व्यवस्था में कायदातिका कानून निर्माण सम्बन्धी कार्यों में भाग नहीं लेती और इस क्षेत्र में कांग्रेस स्वयं ही अपना नेतृत्व करती है।

(२) साधारण और वित्तीय, सभी विधेयकों के सम्बन्ध में विधि निर्माण प्रक्रिया का द्वितीय महत्त्वपूर्ण भेद दोनों सदनों के पारस्परिक सम्बन्धों के अन्तर् पर आधारित है। ब्रिटेन में सेंट सभा संसद का अधीनस्थ सदन है, अमरीका में सीनेट विधि निर्माण में प्रतिनिधि सभा का समानपदीय सदन है। इंग्लैंड में चाट साधारण विधेयक हो चाट वित्तीय विधेयक, विधेयक का भाग्य अन्तिम रूप में लोकमन्त्र की इच्छा और विचार पर निर्भर करता है। लेकिन अमरीका में दोनों ही प्रकार के विधेयकों के सम्बन्ध में प्रतिनिधि सभा और सीनेट का समान प्रतिष्ठा प्राप्त है। इसी कारण अमरीका में 'सम्मेलन गमिनिया' की जो व्यवस्था की गयी है वही कोई व्यवस्था न तो ब्रिटेन में है और न ही उसकी कोई आवश्यकता है।

(३) इंग्लैंड में विधि निर्माण में पार्लियामेंट द्वारा की जाती है। अमरीका में ऐसा नहीं है, यहाँ विभिन्न गमिनिया के अन्तर्गत इन सम्बन्ध में पार्लियामेंट है। इंग्लैंड में गमिनियों का अध्यक्षता का न हो पार्लियामेंट के अंग सम्पादन हो जाता है।

(४) ब्रिटेन में सरकारों और गैर-सरकारी, गणतन्त्रिक तथा अनाधिकारिक विधेयकों में भी हिस्सा जाता है और उन्हें पारित किया जाने की प्रक्रिया अन्ततः प्रसन्न है किन्तु अमरीका में सरकारों और गैर-सरकारी तथा कोई भेद नहीं है तथा गणतन्त्रिक और अनाधिकारिक विधेयक एक ही विधि में पारित किए जाते हैं।

(५) इगलण्ड मे विधेयक द्वितीय वाचन के बाद समिति की भेजे जाते हैं जबकि अमरीका म द्वितीय वाचन के पूव ही विधेयक समिति के सुपुद कर दिये जाते हैं। इगलण्ड मे विधेयक के मूल सिद्धांतो पर विचार एव तत्सम्ब धी निणय ससद करती है जबकि अमरीका मे विधेयक के मौलिक स्वरूप व उसकी उपयोगिता के सम्ब ध म विचार और निणय समिति मे ही होता है और काग्रेस को उस पर विचार करन का अवसर उसके बाद मिलता है।

(६) इगलण्ड मे समितिया किसी भी विधेयक का अंत नही कर सकती, उहे अपने प्रतिवेदन सहित विधेयक वापस लौटाना ही पडता है, जबकि अमरीकी समितियाँ विधेयक पर कोई निणय न करके उसका अंत कर सकती हैं। गलोवे के मतानुसार 'व्यवस्थापन सम्ब धी वास्तविक शक्ति प्रतिनिधि या सोनेट में नहीं है, वह तो उनकी स्थायी समितिया मे निहित है।

(७) अमरीका मे सभी विधेयका पर द्वितीय वाचन के अतगत सम्पूर्ण सदन की समिति के द्वारा विचार किया जाता है, लेकिन इगलण्ड मे सम्पूर्ण सदन की समिति केवल वित्तीय विषया पर ही विचार करती है।

(८) इगलण्ड म ससद सदस्य व्यक्तिगत रूप से अपना पूरा भाषण दते हैं, परंतु अमरीकी काग्रेस, विशेषतया प्रतिनिधि सभा, क सदस्य छोटा सा भाषण देकर अपने विस्तृत भाषण के प्रकाशन की अनुमति ले लते हैं। कभी कभी तो ऐसे विस्तृत भाषण प्रकाशित होत हैं जिनके सम्ब ध मे एक शब्द भी नही कहा गया था।

वित्तीय विधेयको के पारित होने की प्रक्रिया मे अन्तर

(१) अमरीका मे बजट, बजट व्यूरो के निर्देशक द्वारा तयार किया जाता है तथा वह उस राष्ट्रपति की ओर से काग्रेस के समक्ष प्रस्तुत करता है। इसके विपरीत इगलण्ड मे वित्तमन्त्री बजट तयार करता और स्वयं उसे लोकसदन म प्रस्तावित करता है।

(२) बजट प्रस्तावित होने के पश्चात् प्रतिनिधि सभा की साधन तथा विनियोग समितिया व विचार के लिए भेजा जाता है जबकि ब्रिटेन म लोकसदन सम्पूर्ण सदन की समिति के रूप मे बजट पर विचार करता है।

(३) अमरीका मे काग्रेस के सदस्यो को बजट म कटौती, खच म वृद्धि तथा खच की नवीन मन्ो की व्यवस्था का भी अधिकार प्राप्त है लेकिन इगलण्ड मे ससद को खच मे कवल कटौती करने का ही अधिकार प्राप्त है, ससद के द्वारा खर्च मे वृद्धि नही की जा सकती है।

काग्रेस के सगठन व कायदाही का मूल्याकन (General appraisal of the Organisation and Functioning of Congress)

अमरीकी संविधान व प्रथम अनुच्छेद म कहा गया है कि 'अमरीकी सघ की विषायो शक्ति एक काग्रेस मे निहित होगी। संविधान व द्वारा काग्रेस को न केवल

(२) कांग्रेस राष्ट्रीय सस्था नहीं—कांग्रेस की आलोचना का सबसे प्रमुख आधार यह है कि कांग्रेस राष्ट्रीय हितों का प्रतिनिधित्व नहीं करती। टूटलॉट के शब्दों में, 'कांग्रेस किन्हीं भी अर्थों में राष्ट्रीय प्रतिनिध्यात्मक सस्था नहीं है यह तो क्षेत्रीय और राज्य प्रतिनिधि मण्डलों का योग है।' राष्ट्रपति सम्पूर्ण राष्ट्र का प्रतिनिधि समझा जाता है और वह सभी वर्गों व हितों की रक्षा के लिए प्रयत्नशील रहता है। लेकिन कांग्रेस सदस्यों की काइ राष्ट्रीय विचारधारा नहीं होती, वे तो अपने आपको क्षेत्र विशेष का प्रतिनिधि ही मानते हैं और अपने निर्वाचकों को प्रसन्न रखना उनका सबसे प्रमुख उद्देश्य होता है। यह क्षेत्रीय प्रवृत्ति विशेषतया प्रतिनिधि सभा के सदस्यों में देखी जाती है और इसका कारण प्रतिनिधि सभा का २ वर्ष का कार्य-काल और उनके चुनाव के सम्बन्ध में 'क्षेत्रीय नियम (locality rule) की परम्परा है, जिसने अनुसार एक व्यक्ति उस क्षेत्र विशेष से ही प्रतिनिधि सभा का चुनाव लड़ सकता है, जिसमें वह मतदाता है। प्रो० आग ने इस स्थिति का विश्लेषण करते हुए लिखा है कि कांग्रेस अपने मतदाताओं के स्थानीय, व्यक्तिगत व विशिष्ट हितों के बोझ से इतनी दबी रहती है कि राष्ट्रीय नीति के निर्माण की ओर उसका ध्यान ही नहीं जाता। ऐसा अनुमान है कि कांग्रेस के एक सदस्य का ८० प्रतिशत समय ऐसे कामों को करने में गुजर जाता है कि जिनका कानून निर्माण से कोई सम्बन्ध नहीं होता। कांग्रेस के सदस्य हमेशा ही अपने मतदाताओं के किसी न किसी काम के लिए इधर-उधर दौड़ते रहते हैं।'

(३) लाबिंग (Lobbying) और कानून निर्माण पर अत्यधिक प्रभाव—कांग्रेस में संगठित नेतृत्व का अभाव होने के कारण कांग्रेस के सदस्य कानून निर्माण के सम्बन्ध में सदैव ही लाबिंग और अत्यधिक प्रवृत्तियाँ से प्रभावित रहते हैं। विभिन्न निहित स्वार्थ कांग्रेस सदस्यों पर प्रभाव डालकर अपने हित में कानून निर्माण का जो प्रयत्न करते हैं वही लाबिंग है। ये निहित स्वार्थ व्यवहार, तार, टेली-फोन के द्वारा बातचीत, समाचारपत्रों में लेख छपवाकर, सीधी बातचीत और निजी सम्बन्ध स्थापित करके तथा कभी कभी रिश्वत देकर भी कांग्रेस सदस्यों को प्रभावित करते हैं। संयुक्त राज्य के प्रायः सभी प्रमुख व्यवसायों और हितों के एजेंट वाशिंगटन में कांग्रेस सभा भवन व सदस्यों के विधाम गृह में बैठकर काटते रहते हैं। इनका प्रमुख उद्देश्य विशेष प्रकार के कानून पास करवाना या विशेष प्रकार के विधेयकों को कानून का रूप ग्रहण करने से रोकना होता है। अमरीकन रेलवे सघ, अमरीकन मजदूर सघ, राष्ट्रीय पटोच व्यापारी सघ, फाम ब्लाक व व्यापार मण्डल आदि प्रमुख हितों के प्रतिनिधि तो सदैव ही वाशिंगटन में रहते हैं। इनका उद्देश्य वर्गीय स्वार्थों व हितों की रक्षा करना होता है। इन गुटों के प्रभाव के आधीन कांग्रेस के सदस्य विशिष्ट वर्गों व स्वार्थों के हाथों में खिलोने बन जाते हैं और अपनी

¹ Congress is not in any real sense a national representative body at all it is the sum of regional & state delegations

स्वतन्त्रता खो बैठने है। अमरीका में वानून-निर्माण पर लॉबिंग का प्रभाव इतना अधिक है कि लॉबिंग ने लॉबिंग को 'कांग्रेस के पीछे एक और कांग्रेस' की मना दी है। आग और रे, चाल्स बिग्ड तथा अय लेक्को ने भी लॉबिंग की बटु आलोचना की है। अमरीका में १९४६ के विधायी पुनर्गठन अधिनियम (Legislative Re organisation Act) के द्वारा लॉबिंग को कुछ बुराइयाँ को दूर करने का प्रयत्न किया गया, किंतु इसमें सफलता नहीं मिली है। लॉबिंग से कभी कभी लाभ भी होता है, परंतु बहुधा इस काय के लिए भ्रष्ट तरीके अपनाये जाते हैं और इससे कांग्रेस की प्रतिष्ठा को तीव्र आघात पहुँचा है।

लॉबिंग के अतिरिक्त कांग्रेस की कार्यप्रणाली में 'पाक बरत (Pork Barrel) और 'लाग रोलिंग' (Log rolling) की बुराइयाँ भी देखी जाती हैं। प्रतिनिधि सभा के सदस्यों को प्रति दो वष वाद चुनाव लड़ना होता है और इस हेतु अपने निर्वाचकों को प्रसन्न रखना जरूरी हो जाता है। अतः प्रतिनिधिगण इस बात का प्रयत्न करने हैं कि राष्ट्रीय धन की अधिकाधिक राशि उनके निर्वाचन क्षेत्र में व्यय के लिए स्वीकार की जाये। ऐसा करते हुए उनके द्वारा राष्ट्रीय हित के स्थान पर क्षेत्रीय हित की दृष्टि से ही विचार किया जाता है और इसी को 'पाक बरत' व्यवस्थापन कहते हैं।

प्रतिनिधिगणों के द्वारा राष्ट्रीय धन में से अपने क्षेत्र के लिए अधिकाधिक धनराशि दलीय नेताओं की महमति और ममान उद्देश्य वाले लोगों के समर्थन से ही प्राप्त की जा सकती है। अतः स्वायत्तसिद्धि वाले वानूनों का निर्माण और अपन सं हेतु अधिकाधिक धनराशि प्राप्त करने के लिए प्रतिनिधि सभा में अस्थायी मंडल स्थापित हो जाते हैं और स्वायत्तसिद्धि के लिए किया गया यह पारम्परिक सहयोग ही 'लाग रोलिंग' (Log Rolling) है। पाक बरत और लाग रोलिंग प्रतिनिधि सभा में बहुत देखी जाती हैं और य इस दृष्टि से बुरी हैं कि इनसे राष्ट्रीय हितों की नितान्त उपेक्षा की जाती है।

(४) प्रशासन और कांग्रेस में विभाजन—सुशासन का संचालन कांग्रेस और राष्ट्रपति के पारस्परिक सहयोग से ही सम्भव हो सकता है, लेकिन अमरीका में ऐसा नहीं है। संविधान निर्माताओं द्वारा राष्ट्रपति और कांग्रेस का अस्तित्व और कार्यकाल की दृष्टि में नितान्त स्वतन्त्र रखा गया है। ये एक दूसरे के प्रति उत्तरदायी नहीं हैं किंतु इन्हें एक दूसरे की शक्तियों में भागीदार बना दिया गया है और एक दूसरे पर नियंत्रण का अधिकार भी दे दिया गया है। प्रशासन के संचालन की जिम्मेदारी तो राष्ट्रपति पर है परंतु कांग्रेस को प्रशासकीय कार्यों के नियंत्रण का अधिकार है। एंगो स्थिति में कांग्रेस अपनी प्रशासकीय शक्तियों के प्रयोग में सावधानी ले कर सकती है और राष्ट्रपति तथा कांग्रेस प्रशासन के दोनों के

उत्तरदायित्व एक दूसरे के मरये मड सकते हैं। प्रो० आग का कहना है कि 'प्रशासन के साथ सम्बन्ध के साधन ठीक न होने के कारण दोनों भागों का सामूहिक व सयुक्त जिम्मेदारी से काय कर सकना बहुत कठिन है। कांग्रेस और राष्ट्रपति के पारस्परिक सम्बन्धों की भी कड़ी बाधोपना की जाती है। कभी तो कांग्रेस राष्ट्रपति के कडे विरोध की प्रवृत्ति अपनाते हुए कानून निर्माण मे राष्ट्रपति की इच्छा के नितान्त विरुद्ध काय करती है और कभी वह राष्ट्रपति के हाथा का खिलौना ही बन जाती है।

(५) सर्वोच्च न्यायालय की न्यायिक पुनर्विनिर्माण की शक्ति—सविधान द्वारा सर्वोच्च न्यायालय को प्रदान की गई 'न्यायिक पुनर्विलोकन' (Judicial Review) की शक्ति के कारण भी कांग्रेस की शक्ति और प्रभाव मे कमी हुई है। कांग्रेस की कानून निर्माण की शक्तियाँ सीमित हैं और कांग्रेस द्वारा जिन कानूनों का निर्माण किया जाता है, उनके सम्बन्ध मे सर्वोच्च न्यायालय नियम करता है कि वे सविधान के अनुसार हैं अथवा नहीं। यदि सर्वोच्च न्यायालय उन्हें सविधान के विरुद्ध समझे, तो वह उन्हें अवैधानिक घोषित कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय की इस शक्ति के कारण कांग्रेस कानून पारित करते हुए उसके भविष्य के सम्बन्ध मे संवधा निश्चक नहीं होती और इससे उसकी प्रतिष्ठा की आघात पहुंचा है।

इन सबके कारण कांग्रेस राष्ट्रीय उद्देश्यों की पूर्ति करने मे असफल रही है। कांग्रेस राष्ट्र की विश्वासपात्र संस्था नहीं रही है उक्त विश्वास का केन्द्र बिन्दु तो राष्ट्रपति पद ही है।

कांग्रेस की स्थिति मे सुधार हेतु सुझाव—कांग्रेस के उपरोक्त दोषों को दूर करने का एकमात्र माग कांग्रेस और राष्ट्रपति का सुदृढ नेतृत्व प्रदान करना ही हो सकता है। ऐसा होने पर ही कांग्रेस के द्वारा राष्ट्रीय दृष्टिकोण अपनाते हुए कृपणता के साथ कानून निर्माण का काय किया जा सकता है। कांग्रेस और राष्ट्रपति मे सम्बन्ध स्थापित करने के लिए प्रमुख रूप से तीन सुझाव दिये जाते हैं

प्रथम सुझाव यह है कि राष्ट्रपति की कैबिनेट के सदस्यों को कांग्रेस की बैठकों मे उपस्थित होने, कांग्रेस के सदस्यों मे विधेयक प्रस्तावित करने कांग्रेस को सूचना देने तथा अन्य कायवाहियों मे भाग लेने का अधिकार प्राप्त हो परन्तु उन्हें कांग्रेस मे मत देने का अधिकार न दिया जाये।

दूसरा सुझाव यह है कि कैबिनेट और कांग्रेस दोनों के प्रमुख सदस्यों की एक सयुक्त समिति बनाई जाय। इस सयुक्त समिति मे विधायी क्षेत्र की महत्त्वपूर्ण समितियों के अध्यक्ष व प्रशासनिक ऐजेंसियों के सदस्य भी शामिल किये जा सकते हैं। यह समिति राष्ट्रीय नीति निर्धारित करने व कायपालिका और व्यवस्थापिका मे सहयोग स्थापित करने का काय करे।

तीसरा सुझाव यह है कि राष्ट्रपति कांग्रेस के प्रमुख सदस्यों की एक सलाहकार समिति का निर्माण करे और प्रशासन से सम्बंधित महत्वपूर्ण विषयों पर कैबिनेट तथा इस सलाहकार समिति से परामर्श ले।

अमरीकी शासन व्यवस्था का मूल आधार शक्ति विभाजन का सिद्धान्त है और उपरोक्त में से किसी भी सुझाव को अपनाने का तात्पर्य शक्ति विभाजन के सिद्धान्त का त्याग और अमरीकी शासन व्यवस्था के मूलाधार में परिवर्तन है। इसी कारण वर्तमान परिस्थितियों में इनमें से किसी भी सुझाव को अपनाया जाने की सम्भावना नहीं है।

प्रश्न

- १ सर्वोच्चता की दृष्टि से ब्रिटिश संसद की अमरीकी कांग्रेस से तुलना कीजिए। (आगरा, १९७१)
- २ "अमरीकी कांग्रेस निस्संदेह ब्रिटिश संसद की मन्तान है, फिर भी वह एक ऐसी संतान है जो अपनी माँ में भिन्न है।" स्पष्टीकरण और विवेचना कीजिए। (राजस्थान, १९६६)
- ३ क्या आप इस कथन से सहमत हैं कि अमरीकी प्रतिनिधि सभा संसद के निम्न सदन में सर्वाधिक शक्तिहीन है? स्पष्ट कीजिए। (आगरा, १९६७, ७०)
- ४ स्थिति, शक्तियों तथा कार्यों की दृष्टि से ब्रिटिश स्पीकर की अमरीकी स्पीकर से तुलना कीजिए और भेद बतलाइए। (जीवाजी, १९६६, ६६, ७१, विक्रम, १९६४)
- ५ सीनेट की शक्तियों तथा कार्यों का वर्णन कीजिए। (आगरा, १९६४)
- ६ "अमरीकी सीनेट विश्व के सभी उच्च सदन में सर्वाधिक शक्तिशाली है।" व्याख्या कीजिए। (विक्रम, १९६३, ६४, राजस्थान १९६६, ७१, जीवाजी, १९७२, आगरा, १९७२)
- ७ सीनेट को सर्वशक्तिशाली द्वितीय सदन कहा जाता है। क्यों? (मेरठ, १९६८, ७२, कानपुर, १९६८, जीवाजी, १९६५, सप्तमक १९७०, ७२)
- ८ सीनेट का गठन कैसे होता है? कांग्रेस में यह अधिक शक्तिशाली सदन क्यों हो गया है? (कानपुर, १९७०)
- ९ सीनेट के गठन, अधिकार तथा कार्यों का वर्णन कीजिए। (सप्तमक १९६८, जीवाजी, १९७१, कानपुर, १९६७, ७१)
- १० क्या अमरीका में सीनेट प्रतिनिधि सभा से अधिक शक्तिशाली बन गई है? (विक्रम, १९६५, ६६, ६६)

- ११ "सीनेट की यही दशा होने की सम्भावना नहीं है, जो लॉड सभा की हुई है। उसकी शक्तियाँ अत्यन्त विस्तृत हैं।" इस कथन की विवेचना कीजिए।
(कानपुर, १९७२)
- १२ अमरीकी सीनेट तथा ब्रिटिश लाड सभा के अधिकारों का तुलनात्मक अध्ययन कीजिए।
(जीवाजी, १९६७, ७०)
- १३ अमरीकी विधि निर्माण की तुलना ब्रिटिश विधि निर्माण से कीजिए और भेद बतलाइए।
(विक्रम, १९६६, जीवाजी, १९७०)
- १४ "अमरीकी सीनेट लॉड सभा से अधिक शक्तिशाली है। इतना ही नहीं, यह अमरीकी कांग्रेस के दोनों सदनों में भी अधिक शक्तिशाली है।" स्पष्ट कीजिए।
(जीवाजी, १९६८)
- १५ अमरीकी कांग्रेस तथा ब्रिटिश समिति व्यवस्था की तुलनात्मक विवेचना कीजिए।
(राजस्थान, १९७२)

6

संघीय न्यायपालिका (FEDERAL JUDICIARY)

“संवैधानिक विवादों के अंतिम निर्णायक के रूप में सर्वोच्च न्यायालय का विकास शासन विज्ञान को अमरीकी लागा की सर्वाधिक महत्वपूर्ण देना में से एक है।”
—मुनरो

संयुक्त राज्य अमरीका में न्यायपालिका की विशेष स्थिति

न्यायपालिका का अस्तित्व वर्तमान समय के संघ्य राज्य की प्रथम आवश्यता समझा जाता है और अमरीकी संवैधानिक व्यवस्था की ता एक प्रमुख विशेषता संघीय न्यायपालिका की प्राप्त महत्वपूर्ण स्थिति है। १७७७ में जिस परिषद की स्थापना की गयी थी, उसमें संघीय न्यायपालिका के लिए कोई व्यवस्था नहीं थी और राज्या के न्यायालय ही समस्त न्यायिक विवादों का निणय करते थे। लेकिन यह व्यवस्था दोषपूर्ण थी। विभिन्न राज्या की न्याय व्यवस्था में विभिन्नता थी, इसलिए कभी-कभी परस्पर विरोधी निणय होते थे, जिससे अनिश्चितता और अस्थिरता की स्थिति उत्पन्न हो जाती थी। अमरीकी संविधान के निर्माता परिषद की इस दुर्बलता को दूर करते हुए एक ही संघीय न्यायपालिका की स्थापना करना चाहते थे, जो संविधान की रक्षा करने में समर्थ हो। इतिहास का सुझाव हम सम्बन्ध में एक ही सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना का था, जो संघ की सर्वोच्चता के सिद्धांत का प्रतिपादन करते हुए, संघ और राज्या के अन्य न्यायालयों के निणय के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई कर सके।

निहित होंगे जिनकी स्थापना व प्रतिष्ठा कांग्रेस द्वारा समय पर की जायगी।¹ सीनेट के तो व्यवस्थापन काय का प्रारम्भ ही इस धारा का क्रियावित करने के लिए प्रस्तावित विधेयक स हुआ।

अमरीका में सघीय न्यायपालिका को दो विशेष कारणों से अत्यधिक महत्त्व पूर्ण स्थिति प्राप्त है। प्रथमतः, अमरीका में सघात्मक शासन व्यवस्था को अपनाया गया है और सघवाद में एक एसी सत्ता की आवश्यकता होती है जो केन्द्र और इकाइयों में उत्पन्न होने वाले विवादों को हल कर सके। इसके अतिरिक्त अमरीकी सवधानिक व्यवस्था शक्ति विभाजन के सिद्धान्त पर आधारित है। इस व्यवस्था के अतगत व्यवस्थापिका और कायपालिका एक-दूसरे से पृथक और स्वतंत्र हैं और इन दोनों के बीच अधिकार क्षेत्र समिति विवाद उत्पन्न हो सकते हैं। अतः इन विवादों का निबटारा करने के लिए भी सघीय न्यायपालिका जसी एक सत्ता का अस्तित्व नितान्त आवश्यक हो जाता है। इस प्रकार न्यायपालिका ने सविधान के संरक्षक की स्थिति प्राप्त कर ली है।

सघीय न्यायपालिका का संगठन

सघीय न्यायपालिका के अतगत दो प्रकार के न्यायालय हैं—व्यवस्थापक न्यायालय और सवधानिक न्यायालय।

व्यवस्थापक न्यायालय (Legislative Courts)—व्यवस्थापक न्यायालय, ये न्यायालय हैं, जिनकी स्थापना सविधान की तीसरी धारा के अधीन नहीं, वरन् कांग्रेस के द्वारा अपनी विधायिनी शक्ति के अंतर्गत की गयी है। ये न्यायालय न्यायिक शक्ति का उपयोग नहीं करते, वरन् इनका काय कांग्रेस द्वारा निमित्त कानूनों के क्रियावय में प्रशासन की सहायता करना है। उदाहरणार्थ, कांग्रेस की पहली धारा की आठवीं उपधारा कांग्रेस का विविध प्रकार के कर लगाने व उन्हें वसूल करने का अधिकार प्रदान करती है। इस सम्बन्ध में कांग्रेस द्वारा निमित्त कानून पर जो वाद उत्पन्न हो, उनका निणय करने के लिए कांग्रेस ने नौ न्यायाधीशों के एक न्यायालय की स्थापना की है जिसे 'संयुक्त राज्य का षष्ठम न्यायालय' (United States Customs Court) कहा जाता है। इसी प्रकार कुछ अन्य व्यवस्थापक न्यायालय हैं जिनका सम्बन्ध अन्तरराष्ट्रीय व्यापार सावजनिक धन के व्यय और करों की वसूली आदि से होता है।

व्यवस्थापक न्यायालयों और सवधानिक न्यायालयों के न्यायाधीशों में भी अंतर है। जहाँ सवधानिक न्यायालय के न्यायाधीशों को महाभियोग द्वारा ही हटाया जा सकता है, व्यवस्थापक न्यायालयों के न्यायाधीशों का प्रशासन द्वारा बिना महा-

¹ 'Judicial power will be vested in one Supreme Court and such other courts as the Congress may from time to time ordain and establish'

भ्रियोग के ही पदच्युत किया जा सकता है। सर्वैधानिक न्यायालया के न्यायाधीश सद्व्यवहार-पथ काय करते हैं, परन्तु काप्रेस द्वारा स्थापित न्यायालय के यायाधीशों का कायकाल निश्चित होता है और निश्चित अवधि की समाप्ति पर उह पदों से हटा दिया जाता है।

सर्वैधानिक न्यायालय (Constitutional Courts)—सघीय न्यायपालिका का मूल आशय संविधान की धारा ३ के अंतगत स्थापित सर्वैधानिक न्यायालयों से ही है। सघीय न्यायपालिका का यह ढाँचा त्रिस्तरीय है जिसमें सबसे नीचे के स्तर पर जिला न्यायालय, उसके ऊपर 'सघीय अपील न्यायालय' (Circuit Courts of Appeals) होते हैं और सर्वोच्च स्तर पर समुक्त राज्य अमरीका का सर्वोच्च न्यायालय है।

जिला न्यायालय (District Courts)—समुक्त राज्य की सघीय न्यायपालिका का सबसे निचला न्यायालय जिला न्यायालय है। समुक्त राज्य अमरीका के समस्त क्षेत्र में इस प्रकार के न्यायालयों की संख्या ८८ है। अमरीकी सघ के प्रत्येक राज्य में कम से कम एक जिला न्यायालय अवश्य होता है। साधारणतया प्रत्येक राज्य में एक ही जिला न्यायालय होता है, किंतु क्षेत्र और जनसंख्या की दृष्टि से जो विशाल राज्य हैं, उनमें आवश्यकतानुसार अधिक जिला न्यायालय स्थापित कर दिये गये हैं।

एक जिला न्यायालय में न्यायाधीशों की संख्या उस क्षेत्र में न्यायिक काय को देखकर निश्चित की जाती है। जिला न्यायालय में न्यायाधीशों की अधिकतम संख्या १६ हो सकती है और व्यवहार में यह १ से लेकर १६ तक है। जिन जिला न्यायालयों में एक से अधिक न्यायाधीश हैं, वहाँ न्यायालय के विभिन्न भाग हो जाते हैं और ये अलग अलग क्षेत्रों में एक साथ काय करते हैं।

जिला न्यायालयों को केवल प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र (original jurisdiction) ही प्राप्त है, अपील सुनने का अधिकार प्राप्त नहीं है। इनमें सघीय कानून से सम्बंधित दीवानी व फौजदारी, दोनों ही प्रकार के मुकदमों पेश दिये जा सकते हैं। कुछ मामलों में तो जिला न्यायालय के निणय की अपील सघीय अपील न्यायालय में की जा सकती है और कुछ मामलों में इसके निणय की अपील सीधे सर्वोच्च न्यायालय में ही की जा सकती है।

सघीय अपील न्यायालय (The Circuit Courts of Appeals)—जिला न्यायालयों के ऊपर सघीय अपील न्यायालयों का गठन किया गया है। इन न्यायालयों के द्वारा अलग-अलग क्षेत्रों में दौरा करते हुए अपना काय किया जाता है और इसी कारण इनको दौरा करने वाले न्यायालय भी कहा जाता है। ये जिला न्यायालय और अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय के बीच में स्थित हैं। इन न्यायालयों की कुल संख्या ११ है, इनमें से १ केवल कोलम्बिया जिले के लिए ही काय करना है और शेष १० न्यायालय, उन १० प्रदेशों में काय करते हैं, जिनमें समुक्त राज्य का

बैटवारा किया गया है। प्रारम्भ में जिला न्यायालय और सर्वोच्च न्यायालय की ही स्थापना की गयी थी, लेकिन जब सर्वोच्च न्यायालय का कार्य भार बहुत अधिक बढ़ गया और इससे परिणामस्वरूप कठिनाइयाँ उत्पन्न होने लगी, तो सर्वोच्च न्यायालय के कार्यभार को हल्का करने के लिए 'सघीय अपील न्यायालयों' की स्थापना की गयी।

सघीय अपील न्यायालयों को प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र प्राप्त नहीं है, बरन इन्हें केवल जिला न्यायालयों के निणय के विरुद्ध अपीलें सुनने का अधिकार है। सन् १९२५ में कांग्रेस ने इन्हें कई मामलों में अपील सुन अन्तिम निणय करने का अधिकार दे दिया है। परन्तु सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार है कि वह ऐसे किसी भी मामले को अपने पास पुनर्विचार के लिए भगवा सकता है, जिसमें कि इस न्यायालय द्वारा निणय किया जा चुका हो। इन न्यायालयों के न्यायाधीश अक्सर दौरे पर जाते हैं और अपने क्षेत्रों में अलग-अलग स्थानों पर अदालत लगाते हैं।

इन न्यायालयों को अन्तरराज्य व्यापार कमीशन, सघीय सुरक्षा परिषद व सघीय व्यापार परिषद के आदेशों व निणयों का पुनरावलोकन करने और उन्हें रद्द करने का अधिकार प्राप्त है।

इन न्यायालयों में न्यायाधीशों की संख्या साधारणतया ३ से लेकर ९ तक होती है। अपीलीय न्यायालय में किसी विवाद की सुनवाई कम से कम दो न्यायाधीशों की बैच द्वारा की जाती है। जिला न्यायालय और सघीय अपील न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति सीनेट की सहमति से करता है।

सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court)

संयुक्त राज्य अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना १७८९ के न्यायिक अधिनियम के अनुसार हुई है। सबसे प्रथम यह न्यूयार्क नगर की बाल स्ट्रीट में स्थापित किया गया, बाद में यह फिलाडेल्फिया में चला गया और वर्तमान समय में यह वाशिंगटन में स्थित है।

रचना—सबसे प्रथम जब सर्वोच्च न्यायालय का गठन हुआ, तो इसमें एक मुख्य न्यायाधीश तथा ५ अन्य न्यायाधीश थे। कांग्रेस के द्वारा समय-समय पर इस संख्या में परिवर्तन किया जाता रहा। १८०१ में इसकी संख्या ५ कर दी गयी। इसके बाद १८०७ में यह संख्या ७, १८३७ में ९ और १८६३ में १० कर दी गयी। १८६६ में इसके न्यायाधीशों की संख्या पुनः ७ कर दी गयी। १८६९ में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या ९ निर्धारित की गयी और उस समय से लेकर अब तक यह संख्या ९ ही है। वर्तमान समय में सर्वोच्च न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधीश तथा ८ अन्य न्यायाधीश हैं।

नियुक्ति—न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा सीनेट की सहमति से की जाती है। संविधान में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश पद के लिए कोई योग्यताएँ

निर्धारित नहीं की गयी हैं, इसलिए राष्ट्रपति किसी भी ऐसे व्यक्ति को इस महान पद पर नियुक्त कर सकता है, जिसके नाम पर सीनेट की स्वीकृति प्राप्त हो सके। सामान्यतया इस पद के लिए राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तावित नाम को सीनेट स्वीकार कर लेती है, परन्तु कभी कभी सीनेट किसी विशेष व्यक्ति की इस पद पर नियुक्ति को अस्वीकार भी कर देती है। उदाहरणस्वरूप, ६ अप्रैल, १९७० को राष्ट्रपति निक्सन ने सर्वोच्च न्यायालय में न्यायाधीश पद के लिए हेरल्ड कासबेल का नाम प्रस्तावित किया था किन्तु सीनेट ने इसे स्वीकृति देने से इन्कार कर दिया।

वेतन तथा पदावधि—सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का वेतन कांग्रेस द्वारा निर्धारित किया जाता है और न्यायाधीशों की पदावधि में इस वेतन में वृद्धि तो की जा सकती है, लेकिन कमी नहीं। वर्तमान समय में मुख्य न्यायाधीश को ४० हजार डालर और अन्य न्यायाधीशों को ३५ हजार डालर वार्षिक वेतन प्राप्त होता है। यह वेतन आय कर से मुक्त नहीं है।

न्यायाधीशों की पदावधि आजीवन है और वे सदाचार पथ (during good behaviour) अपने पद पर बने रहते हैं। न्यायाधीशों द्वारा इसके पूर्व स्वेच्छा से पद त्याग किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में यह व्यवस्था की गई है कि यदि किसी व्यक्ति ने १० वर्ष तक सर्वोच्च न्यायालय की सेवा की है और उसकी आयु ७० वर्ष हो चुकी है अथवा यदि वह १५ वर्ष तक सर्वोच्च न्यायालय की सेवा कर चुका है और उसकी आयु ६५ वर्ष हो चुकी है, तो स्वेच्छा से अवकाश ग्रहण करने के बाद भी उसे जीवन पथ पर अपने पद का पूरा वेतन प्राप्त होता रहेगा। यह स्पष्ट है कि ७० वर्ष की आयु के बाद भी अपने पद से अवकाश ग्रहण करना न्यायाधीशों की इच्छा पर निर्भर है।

महाभियोग (Impeachment)—सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को केवल महाभियोग के आधार पर ही पदच्युत किया जा सकता है। महाभियोग का प्रस्ताव प्रतिनिधि सभा में प्रस्तावित किया जाता है और प्रतिनिधि सभा द्वारा ३ बहुमत से प्रस्ताव पारित कर दिया जाना पर सीनेट द्वारा इसकी जांच की जाती है। यदि सीनेट भी अपने ३ बहुमत से इस प्रस्ताव को पुष्टि कर दे तो महाभियोग का प्रस्ताव पारित सम्पन्न होता है और सम्बन्धित न्यायाधीश को पद त्याग करना होता है। अब तक के सवधानिक इतिहास में न्यायपालिका के ६ न्यायाधीशों के विरुद्ध महाभियोग का प्रस्ताव रखा गया जोर इनमें से केवल ४ के विरुद्ध यह प्रस्ताव पारित हो सका। सर्वोच्च न्यायालय के तो केवल एक न्यायाधीश सम्मूअल चेज के विरुद्ध यह प्रस्ताव लाया गया लेकिन उनके विरुद्ध भी प्रस्ताव पारित नहीं हो सका। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि महाभियोग की प्रक्रिया अपवाद स्वरूप ही है।¹

¹ Ferguson & McHenry *The American Federal Government*, p 334

सर्वोच्च न्यायालय की कायविधि—सर्वोच्च न्यायालय का अधिवेशन प्रति वर्ष अक्टूबर के प्रथम सोमवार को प्रारम्भ होता है और प्रायः अगले वर्ष के जून माह के पहले सप्ताह तक चलता रहता है। विशेष आवश्यकता पड़ने पर मुख्य न्यायाधीश न्यायालय का विशेष अधिवेशन भी बुला सकते हैं। मुख्य न्यायाधीश सर्वोच्च न्यायालय का कायपालिका अधिकारी है। वह अधिवेशनो की अध्यक्षता करता और निणयों की घोषणा करता है, लेकिन उसे अन्य न्यायाधीशों की अपेक्षा अधिक अधिकार प्राप्त नहीं हैं। अभियोगों की सुनवाई मंगल, बुध, गुरु तथा शुक्रे को होती है। शनिवार को न्यायाधीश परस्पर विचार विमर्श करते हैं तथा सोमवार को सावजनिक रूप से निणय देते हैं। अभियोग की सुनवाई तथा निणय के लिए ६ न्यायाधीशों की गणपूति (quorum) रखी गयी है। अभियोग का निणय बहुमत से होता है। मुख्य न्यायाधीश सबसे पहले अपने विचार बतलाता कि 'तु' मत सबसे अत मे देता है। कोई भी न्यायाधीश बहुमत के निणय से भिन्न मत व्यक्त कर सकता है। बहुमत निणय तथा उससे सहमत न होने वाले न्यायाधीशों के विचार (dissenting opinions) जनता तथा न्यायालयों के पथ प्रदर्शन के लिए सयुक्त राज्य की रिपोर्ट मे छापे जाते हैं।

क्षेत्राधिकार (Jurisdiction)

सर्वोच्च न्यायालय को सविधान से ही शक्तियाँ प्राप्त हैं और इन रूप मे वह अमरीकी सघ की कायपालिका तथा व्यवस्थापिका, दोनों से ही स्वतन्त्र है। सर्वोच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार इस प्रकार है

प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार—सर्वोच्च न्यायालय को दो प्रकार के अभियोगों मे प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है—(1) वे सभी विवाद, जिनमे राजदूत अन्य सावजनिक मन्त्री, वाणिज्य दूत अथवा विदेशी प्रतिनिधि कोई पक्ष हो। (ii) ऐस सभी विवाद जिनमे सयुक्त राज्य अमरीका का सघ या अमरीकी सघ का कोई एक या अधिक राज्य एक पक्ष हो।

अपीलीय क्षेत्राधिकार—शेष सभी विवादों के सम्बन्ध मे सर्वोच्च न्यायालय को अपीलीय क्षेत्राधिकार प्राप्त है अर्थात् निचले न्यायालयों के निणय की अपील सर्वोच्च न्यायालय मे सुनी जा सकती है। राज्यों के न्यायालयों की अपील सघ के सर्वोच्च न्यायालय मे ही की जा सकती है, अन्य किसी सघीय न्यायालय मे नहीं। सविधान सर्वोच्च न्यायालय को कानून तथा तथ्या के बारे मे अपीलीय क्षेत्राधिकार नेता है परन्तु कांग्रेस को इसे नियमित करने का अधिकार है। १९२५ के कांग्रेस के अधिनियम द्वारा अपील का अधिकार केवल निम्न विषय तक सीमित कर दिया गया है

(i) जिनमे सघीय कानून तथा सघियों को राज्य के न्यायालय मे सविधान के विरुद्ध घोषित कर दिया गया हो।

(11) जिनमें राज्य के किसी कानून को किसी सघीय न्यायालय में सघ के संविधान, किसी कानून अथवा सघि के विरुद्ध घोषित कर दिया गया हो, जबकि राज्यों के न्यायालय राज्यों के उस कानून को बध ठहराये।

उपरोक्त दोनों प्रकार के मामलों में सर्वोच्च न्यायालय को अपील अवश्य ही सुननी होती है। अथ मामलों में सर्वोच्च न्यायालय को अपील का अधिकार है, परंतु सर्वोच्च न्यायालय की इच्छा पर निर्भर है कि वह इसका प्रयोग करे या न करे। इस श्रेणी में सघीय अपील न्यायालय के निणयो के विरुद्ध अपील शामिल है, जिनमें किसी सघीय कानून अथवा सघि को असंवैधानिक घोषित कर दिया गया हो या जिनमें राज्य के किसी कानून या संवैधानिक उपबन्ध को इस आधार पर अवध घोषित कर दिया गया हो कि यह सघीय संविधान, कानून अथवा सघि के विरुद्ध है। जिला न्यायालयों के भी कुछ निणयो की अपील सीधे सर्वोच्च न्यायालय में की जा सकती है।

सर्वोच्च न्यायालय परामर्श देने का कार्य नहीं करता और इस दृष्टि से वह भारतीय सर्वोच्च न्यायालय से भिन्न है।

न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार (सर्वोच्च न्यायालय—संविधान का संरक्षक)

Power of Judicial Review (Supreme Court—Guardian of the Constitution)

सर्वोच्च न्यायालय की सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण शक्ति न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार है, जिसके आधार पर सर्वोच्च न्यायालय ने संविधान के संरक्षक की स्थिति प्राप्त कर ली है। ब्राइस ने सर्वोच्च न्यायालय की इस शक्ति के सम्बन्ध में लिखा है—“संयुक्त राज्य सरकार को किसी और विशेषता ने यूरोपीय जगत में इतनी अधिक जिज्ञासा जागत नहीं की, इतनी अधिक चर्चा पदा नहीं की, इतनी अधिक प्रशंसा प्राप्त नहीं की और इतनी अधिक गलतफहमी उत्पन्न नहीं की, जितनी कि सर्वोच्च न्यायालय के उन कृत्यों और कार्यों ने की है, जो वह संविधान की रक्षा करते हुए करता है।”¹

सर्वोच्च न्यायालय को संविधान की व्याख्या का एकमात्र अधिकार प्राप्त है। इस अधिकार के अन्तर्गत उसके द्वारा उन सभी कानूनों की संवैधानिकता की परीक्षा की जाती है जिन्हें सघीय कांग्रेस तथा राज्य सरकारों द्वारा पारित किया

1 “No feature of the government of United States has awakened so much curiosity in the European mind caused so much discussion received so much admiration and been more frequently misunderstood than the duties assigned to the Supreme Court and the functions, which it discharges in guarding the arc of the constitution”
—James Bryce

गया है और यदि सर्वोच्च न्यायालय ऐसा समझे कि ये कानून संविधान के प्रतिकूल हैं, तो उसके द्वारा उन्हें अवैध घोषित किया जा सकता है। सर्वोच्च न्यायालय की इस शक्ति को ही 'न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति' कहते हैं। इस शक्ति के आधार पर न्यायालयों के अधिकारक्षेत्र के अंतर्गत कार्यपालिका द्वारा किये गये वे कार्य भी आते हैं, जो ऐसे कानूनों के आधार पर उसने किये हों। कोविन ने न्यायिक पुनर्विलोकन की स्पष्ट करते हुए कहा है कि—“न्यायिक पुनर्विलोकन का सारण्य न्यायालयों की उस शक्ति से है, जो उन्हें अपने कार्य क्षेत्र के अंतर्गत लागू होने वाले व्यवस्थापिका के कानूनों की वैधानिकता का निणय देने के सम्बन्ध में तथा उन कानूनों को लागू करने से इनकार करने के सम्बन्ध में प्राप्त है, जिन्हें वे अवैध और इसलिए व्यर्थ समझें।”¹

न्यायिक पुनर्विलोकन की इस शक्ति के आधार पर सर्वोच्च न्यायालय ने संविधान के संरक्षक की स्थिति प्राप्त कर ली है। इसी बात को दृष्टि में रखते हुए जस्टिस हूज ने कहा था कि 'अमरीकन जनता संविधान के आधारों अवश्य रहती है परन्तु संविधान वही है, जो न्यायाधीश कहते हैं।'² इसी प्रकार जस्टिस फ्रैंकफुटर ने कहा था कि 'सर्वोच्च न्यायालय ही संविधान है।'³ सर्वोच्च न्यायालय को उसकी इस शक्ति के आधार पर 'कांग्रेस का तृतीय सदन' (Third Chamber of the Congress) भी कहा जाता है।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायिक पुनर्विलोकन के अधिकार के सम्बन्ध में कुछ विशेष बातें हैं। सर्वप्रथम, सर्वोच्च न्यायालय अपनी ही पहल (initiative) पर किसी कानून की वैधानिकता या अवैधानिकता पर विचार नहीं कर सकता। उसके द्वारा यह कार्य तभी किया जा सकता है जब कोई व्यक्ति या व्यक्ति समुदाय किसी विवाद या अपील के अन्तर्गत किसी कानून की अवैधानिकता को चुनौती दे। द्वितीय, न्यायिक पुनर्विलोकन के अधिकार का प्रयोग केवल सर्वोच्च न्यायालय ही नहीं करता बल्कि निम्न सर्वाधिकार न्यायालय और राज्यों के उच्च न्यायालय भी इस अधिकार का प्रयोग करते हैं। इतना अवश्य है कि उनके निणय के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है और इस सम्बन्ध में अन्तिम निर्णायक सर्वोच्च न्यायालय ही है।

¹ Judicial Review is the power of courts to pass judgment upon the constitutionality of legislative acts, which fall within their normal jurisdiction to enforce and the power to refuse to enforce such as they find to be unconstitutional and hence void

—Corwin in *Encyclopaedia of Social Sciences*

² We are under a constitution but the constitution is what the judges says it is

—Justice Hughes

³ The Supreme Court is the constitution

—Justice Frankfurter

न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति का संवैधानिक आधार

इस बात पर बहुत अधिक विवाद है कि सर्वोच्च न्यायालय की न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति का कोई संवैधानिक आधार है अथवा नहीं। एक पक्ष का विचार है कि इसका कोई संवैधानिक आधार नहीं है और सर्वोच्च न्यायालय न मन माने तरीके से यह शक्ति अपने हाथ में ले ली है। संविधान सभा के एक प्रमुख सदस्य और बाद में राष्ट्रपति जफरसन ने तो स्पष्ट कहा था कि पूर्वजों ने जिस ढाँचे की स्थापना की थी, उसके अन्तर्गत प्रशासन के तीन विभाग पूर्णतया स्वतंत्र होने थे तथा अब यदि न्यायपालिका कांग्रेस व राष्ट्रपति के अधिकारों के पुनर्विलोकन के अधिकार का प्रयोग करती है, तो यह शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का ही उल्लंघन नहीं वरन् संविधान निर्माताओं के विचारों का भी अनादर है।

परन्तु वास्तव में न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति का संवैधानिक आधार है। संविधान के अंतर्गत इस सम्बन्ध में स्पष्ट तौर पर चाहे कुछ भी न कहा गया हो, लेकिन संविधान के दो प्रबंधों (अनुच्छेद ६ व अनुच्छेद ३ की उपधारा २) में यह शक्ति निहित है। संविधान के अनुच्छेद ६ में कहा गया है कि—“यह संविधान तथा अमरीका के सब कानून तथा उनके अनुसार बनाई गई सब संधियाँ अमरीका का सर्वोच्च कानून होंगी। न्यायाधीश इससे बचे हुए होंगे। किसी भी राज्य के संविधान तथा कानून में यदि सयुक्त राज्य अमरीका के संविधान के विरुद्ध कोई बात होगी तो वह बंध नहीं मानी जायगी।” इसी प्रकार अनुच्छेद ३ की उपधारा २ में कहा गया है कि “कानून व औचित्य के अनुसार न्यायपालिका की शक्ति के क्षेत्र में वे सब मामले आयेंगे, जो इस संविधान सयुक्त राज्य के कानूनों व उनके अंतर्गत की गई अथवा की जाने वाली संधियों के अंतर्गत उत्पन्न हों।”

इन दोनों अनुच्छेदों की व्याख्या करते हुए न्यायिक पुनर्विलोकन की धारणा के समर्थकों का कथन है कि संविधान की सर्वोच्चता बची रहे और किसी ओर से उसका उल्लंघन न हो, यह देखना सर्वोच्च न्यायालय का कार्य है और सर्वोच्च न्यायालय यह कार्य तभी सम्पन्न कर सकता है जबकि उस संविधान की व्याख्या करने और संधीय या राज्य व्यवस्थापिका द्वारा निमित्त ऐसे कानूनों को अबध घोषित

1 This constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof, and all treaties made or which shall be made under the authority of the United States shall be the supreme law of the land; and the judges in every State shall be bound thereby, notwithstanding any State constitution or laws to the contrary.

2 The judicial power shall extend to all cases arising under this Constitution, under the laws of the United States, under treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States.

1 This constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof, and all treaties made or which shall be made under the authority of the United States shall be the supreme law of the land; and the judges in every State shall be bound thereby, notwithstanding any State constitution or laws to the contrary.

2 The judicial power shall extend to all cases arising under this Constitution, under the laws of the United States, under treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States.

करने का अधिकार प्राप्त हो, जो उसके विचार में संविधान के प्रतिकूल है। फिलाडेल्फिया सम्मेलन के प्रसिद्ध सदस्य हेमिल्टन ने यही दृष्टिकोण व्यक्त करते हुए "Federalist" नामक पत्रिका में लिखा था, "कानूनों की व्याख्या करना 'यायालयों का उचित व विशिष्ट कार्यक्षेत्र है। संविधान आधारभूत कानून होता है और 'यायालयों को उसे आधारभूत कानून ही मानना चाहिए। इसलिए यह उनका कार्य होना चाहिए कि वे उसका तथा व्यवस्थापिका द्वारा बनाये गये किसी भी कानून का अर्थ निश्चित करें। यदि दोनों में कोई ऐसा अंतर हो, जिसमें साम्य न बढाया जा सके, तो निश्चय ही उसे ग्रहण किया जाना चाहिए जिसकी भाव्यता व वधता श्रेष्ठतर हों, दूसरे शब्दों में, कानून की तुलना में संविधान को तथा जनता के प्रतिनिधियों की इच्छा की तुलना में जनता की मान्यता अधिक होनी चाहिए।"

सर्वोच्च न्यायालय द्वारा न्यायिक पुनर्विलोकन का प्रयोग

१८०१ में मारबरी बनाम मेडोसन के विवाद में यायमूर्ति माशल द्वारा न्यायिक पुनर्विलोकन के सिद्धांत का स्पष्ट रूप से प्रतिपादन किया गया और तब से अब तक इस सिद्धांत का प्रयोग करते हुए सर्वोच्च न्यायालय कायेस द्वारा निर्मित ८१ कानूनों का अवध धोपित कर चुका है। उपरोक्त प्रसिद्ध विवाद इस प्रकार था कि मार्च १८०१ को राष्ट्रपति एडम्स ने मारबरी को कोलम्बिया जिले का 'यायाधिकारी (Justice of Peace) नियुक्त किया। लेकिन उपरोक्त आदेश मारबरी को भेजे जाने के पूर्व ही राष्ट्रपति एडम्स का कार्यकाल समाप्त हो गया और नवीन राष्ट्रपति जैफरसन व उनके 'याय मंत्री मेडोसन ने मारबरी को उपरोक्त आदेश भेजने से इन्कार कर दिया। अतः मारबरी ने १७८६ के न्यायपालिका अधिनियम की व्यवस्था के अंतर्गत राष्ट्रपति के विरुद्ध परमादेश (Mandamus) जारी करने की प्रार्थना की। १७८६ के न्यायपालिका अधिनियम में व्यवस्था की गई थी कि प्रशासनिक अधिकारियों को परमादेश दिये जाने हेतु सर्वोच्च न्यायालय से प्रायना की जा सकती है और सर्वोच्च न्यायालय को ऐसा आदेश जारी करने का अधिकार होगा। इस विवाद में सर्वोच्च न्यायालय की ओर से 'यायाधीश माशल ने यह निणय दिया कि १७८६ के न्यायपालिका अधिनियम के अन्तर्गत मारबरी नियुक्ति सम्बन्धी आज्ञापत्र प्राप्त करने का अधिकारी है, लेकिन सर्वोच्च न्यायालय द्वारा सम्बन्धित अधिकारियों को परमादेश नहीं दिया जा सकता, क्योंकि १७८६ के जिस न्यायपालिका अधिनियम के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय को परमादेश जारी करने का अधिकार दिया गया है वह स्वयं संविधान की तीसरी धारा के विरुद्ध है, क्योंकि इसके द्वारा सर्वोच्च न्यायालय का प्रारम्भिक न्याय क्षेत्र उस 'याय क्षेत्र से अधिक कर दिया गया है जो संविधान की उक्त धारा में दिया गया है। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय ने १७८६ के न्यायपालिका अधिनियम की एक व्यवस्था को अवैध धोपित करते हुए उसे लागू करने से इन्कार कर दिया। 'यायाधीश माशल व उपरोक्त निणय को अग्र रूपों में व्यक्त किया जा सकता है

(i) सविधान एक लेखपत्र (document) है जो शासन की शक्तियों को निर्दिष्ट और मर्यादित करता है।

(ii) सविधान देश का सर्वोच्च कानून है और इसलिए कांग्रेस द्वारा पारित अन्य कानूनों की तुलना में श्रेष्ठ है।

(iii) इसलिए सविधान के विपरीत बनाये गये कानून असंवधानिक हैं और न्यायालय अवध धारित करते हुए उन्हें मानने से इन्कार कर सकता है।

न्यायिक पुनर्विलोकन की आलोचना

‘यायाधीश माशल द्वारा अपने निर्णय में न्यायिक पुनर्विलोकन के सिद्धान्त को प्रतिपादित किये जाने के पूर्व से ही इस धारणा की आलोचना की जाती रही है। जफरसन इस शक्ति के प्रारम्भ से ही आलोचक थे और सीनट के उम्मीदवार के रूप में प्रचार करते हुए अब्राहम लिंकन ने भी सर्वोच्च न्यायालय की इस शक्ति की कटु आलोचना की थी। अमरीकी सविधान के लेखक में ब्रोगन, सुई बोदा, एडम ग्रुव्स व लास्की इसके प्रमुख आलोचक रहे हैं। इन लेखकों द्वारा की गई आलोचना के प्रमुख आधार निम्न प्रकार हैं

(१) न्यायिक पुनर्विलोकन का कोई संवैधानिक आधार नहीं—आलोचकों के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय के इस अधिकार का कोई संवैधानिक आधार नहीं है। सविधान में कहीं भी इस बात का उल्लेख नहीं है कि सर्वोच्च न्यायालय कानूनों की संवैधानिकता की परीक्षा कर उन्हें रद्द कर सकता है।

इस प्रकार की आलोचना का कोई महत्त्व नहीं है क्योंकि सर्वोच्च न्यायालय की इस शक्ति का बहुत कुछ सीमा तक संवैधानिक आधार है। इसके अतिरिक्त पिछले लगभग १७० वर्षों से इस अधिकार का प्रयोग किया जा रहा है और किसी ने भी सर्वोच्च न्यायालय के इस अधिकार को गम्भीर चुनौती नहीं दी है।

(२) सर्वोच्च न्यायालय के निणय राजनीति से प्रेरित—यह तो माना जा सकता है कि सर्वोच्च न्यायालय को संवैधानिकता के आधार पर कानून पर विचार करने का अधिकार प्राप्त होना चाहिए, किन्तु वस्तुस्थिति यह है कि सर्वोच्च न्यायालय के ‘यायाधीश संवैधानिक निणय देते हुए उन्हें अपनी राजनीतिक विचारधारा से रग देते हैं। इस सम्बन्ध में कहा जाता है कि केवल काला सवादा ओढ़ लेने से ही कोई व्यक्ति राजनीति से भुगत नहीं हो जाता है। न्यायाधीश लोग जीवित प्राणी होते हैं वे सामाजिक और राजनीतिक जीवन से प्रभावित होते हैं, अतः जब कभी कांग्रेस का कोई ऐसा अधिनियम उनके सामने आता है जो उनकी विचारधारा के विरुद्ध होता है तो वे संवैधानिकता की आड़ में उसे रद्द कर देते हैं।

‘यायाधीशों के निणय अधिक और राजनीतिक विचारधारा पर आधारित होते हैं, इसका प्रमाण यह है कि न्यायिक निणयों में परिवर्तन होते रहे हैं। १९२३ में कांग्रेस द्वारा कोलम्बिया जिले के लिए पारित ‘न्यूनतम मजदूरी अधिनियम’ सर्वोच्च न्यायालय द्वारा इस आधार पर अवध घोषित कर दिया गया था कि यह

संविधान के पाँचवें संशोधन द्वारा प्रदत्त संविदा की स्वतन्त्रता के प्रतिबन्ध है। लेकिन १९५७ में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने ही पुराने नियम को रद्द करके हुए संविदा की स्वतन्त्रता को दूसरे ही रूप में ग्रहण किया। मुख्य न्यायाधीश माशेल और मुख्य न्यायाधीश टानी की विचारधारा में वैसे ही अंतर देखा जा सकता है, जैसा क्रमशः हेमिल्टन और जफरसन की विचारधारा में था।

(३) प्रगतिशीलता में बाधक—इस आधार पर भी आलोचना की जाती है कि सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी इस शक्ति के प्रयोग में सामान्यतया प्रतिक्रियावादिता और रूढ़िवादिता का ही परिचय दिया है। सर्वोच्च न्यायालय ने आय कर व्यवस्था, न्यूनतम वेतन, उद्योगों में काम करने वाले मजदूरों के काम करने के घण्टे निश्चित करने व दास प्रथा को खत्म करने से सम्बन्धित प्रगतिशील विधेयकों को रद्द कर सर्वोच्च न्यायालय प्रगतिशीलता में बाधक बना है। राष्ट्रपति रूजवेल्ट की नवनिर्माण आर्थिक नीति व उनके प्रशासन काल में कांग्रेस द्वारा पारित 'राष्ट्रीय पुनरोद्धार एक्ट (National Industrial Recovery Act) तथा 'कृषि आयोगन एक्ट' (Agriculture Adjustment Act) रद्द करके तो सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी प्रतिक्रियावादिता पर मोहर ही लगा दी। इसी आधार पर प्रो० लास्की का कथन है कि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों ने सदा ही सम्पत्तिशाली वर्ग के हितों की रक्षा की है और यह हाऊस ऑफ लार्डस की भाँति ही सम्पत्तिशाली वर्ग का गढ़ रहा है।'

(४) सर्वोच्च न्यायालय कांग्रेस का तृतीय सदन—आलोचना का एक प्रमुख आधार यह है कि सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी इस शक्ति के आधार पर कांग्रेस के तीसरे सदन की स्थिति प्राप्त कर ली है जो नितान्त अनुचित है। प्रजातंत्र में कानून निर्माण की शक्ति जन प्रतिनिधियों को ही प्राप्त होनी चाहिए और अमरीकी जनता इस कार्य के लिए कांग्रेस सदस्यों को चुनती है, लेकिन सर्वोच्च न्यायालय कांग्रेस द्वारा पारित अधिनियमों को अवध घोषित कर एक उच्च विधान मण्डल की स्थिति प्राप्त कर लेता है। सर्वोच्च न्यायालय का संगठन लोकतन्त्रीय नहीं है और न्यायाधीशों को कार्यपालिका ही नामजद करती है। अतः इन न्यायाधीशों को जन प्रतिनिधियों से उच्च स्थिति प्रदान करना निश्चित रूप से अलोकतन्त्रीय ही है। लास्की और ब्रोगन ने इसी आधार पर सर्वोच्च न्यायालय को 'कांग्रेस का तृतीय सदन' कहा है। जब सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा राष्ट्रपति रूजवेल्ट की नवनिर्माण आर्थिक नीति को रद्द कर दिया गया तो संघीय न्यायपालिका के पूर्ण पुनर्गठन की आवश्यकता बतलाते हुए राष्ट्रपति ने कांग्रेस को अपने प्रसिद्ध संदेश में कहा था कि—'इस बात का महत्त्व ही नहीं है कि कांग्रेस ने कानून का निर्माण किया है कार्यपालिका ने उस पर हस्ताक्षर किये हैं और प्रकासकीय तंत्र उसे क्रियान्वित करने की प्रतीक्षा कर रहा है। न्यायपालिका एक अतिरिक्त कार्य अपने हाथ में ले रही है और उसके द्वारा राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के ढीले रूप में

संगठित तथा धीमी प्रक्रिया से कार्य करने वाले तृतीय सदन का रूप ग्रहण किया जा रहा है।¹

(५) निणय की त्रुटिपूर्ण प्रक्रिया—सर्वोच्च न्यायालय की बहुमत निणय की जो प्रक्रिया है, उसकी भी आलोचना की जाती है। सर्वोच्च न्यायालय के अधिकांश निणय ४ के विरुद्ध ५ यायाधीशों के बहुमत से किये जाते हैं। चार न्यायाधीश तो कानून की सर्वैधानिकता में विश्वास व्यक्त करते हैं लेकिन पांच यायाधीश उसे असवैधानिक कहकर रद्द कर देते हैं। इस प्रकार एक न्यायाधीश सम्पूर्ण कांग्रेस और राष्ट्रपति के निणय पर निषेधाधिकार का प्रयोग करता है और यह स्थिति सर्वोच्च न्यायालय के निणय की बुद्धिमत्ता के प्रति शका उत्पन्न कर देती है। प्रश्न यह है कि यदि कानून असवैधानिक है तो यायाधीशों में मतभेद क्यों है? निणय की यह त्रुटिपूर्ण प्रक्रिया जनता में अविश्वास और निराशा भर देती है।

(६) सामाजिक व आर्थिक जीवन में अस्थिरता—सर्वोच्च न्यायालय की यह शक्ति सामाजिक और आर्थिक जीवन में बड़ी अस्थिरता उत्पन्न करने का भी कारण होती है। कई बार ऐसा होता है कि कांग्रेस का एक कानून काफी लम्बे समय तक प्रयोग में आता रहता है और लोग उसके अनुसार अपना कार्य करते रहते हैं, लेकिन फिर एक दिन सर्वोच्च न्यायालय उसे अवैध घोषित कर देता है और वर्षों से उसके आधार पर किया गया समस्त कार्य असवैधानिक हो जाता है। यह स्थिति नागरिकों में समस्त कानूनी ढांचे के प्रति शका उत्पन्न कर देती है। इसमें राजनीतिक जीवन के उद्देश्य भी निश्चित नहीं हो पाते। कोई भी राजनीतिक दल विश्वास के साथ यह नहीं कह सकता कि उसके दलीय कार्यक्रम की कौनसी बात कानून बनने पर यायाधीशों द्वारा असवैधानिक घोषित कर दी जायगी।

(७) विधानमण्डलों में उत्तरदायित्व का ह्रास—प्रो० ब्रोगन द्वारा इस आधार पर न्यायिक पुनर्विलोकन की आलोचना की गई है कि इसके परिणामस्वरूप विधानमण्डलों की उत्तरदायित्व भावना कम होती है तथा उनके काम में लापरवाही व असावधानी बढ़ जाती है। कांग्रेस सदस्य यह सोचकर निश्चित हो जाते हैं कि यदि उनके द्वारा निर्मित कानूनों में कोई कमी रह भी गयी, तो सर्वोच्च न्यायालय उसे दूर कर लेगा।

1 It matters not that Congress has enacted the law, that the executive has signed it and the administrative machine is waiting to function the judiciary is assuming an additional function and is coming more and more to constitute a scattered loosely organised and slowly operating third house of the National Legislature —F D Roosevelt's message to Congress in February 1937 (Quoted from Strong (F), *Modern Political Constitutions*, p 113)

न्यायिक पुनर्विलोकन का महत्त्व

यद्यपि कुछ लेखकों द्वारा न्यायिक पुनर्विलोकन की आलोचना की गयी है लेकिन सामान्य अमरीकी दृष्टिकोण न्यायिक पुनर्विलोकन का प्रशंशक है और इसका महत्त्व बतलाते हुए निम्न बातें कही जाती हैं, जिनमें पर्याप्त सार है

(१) अमरीकी संविधान निर्माताओं द्वारा एक ऐसे सीमित शासन की कल्पना की गयी थी, जिसमें सरकार के प्रत्येक अंग की शक्तियाँ सीमित हैं। इस आदर्श को न्यायिक पुनर्विलोकन का आधार पर ही प्राप्त किया जा सका है। सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी इस शक्ति के आधार पर कांग्रेस व राष्ट्रपति को अपनी सीमाओं के भीतर रहने पर विवश किया और उन्हें निरंकुश व अनियंत्रित मत्ता सम्पन्न नहीं होने दिया।

(२) सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी इस शक्ति के आधार पर सघात्मक व्यवस्था की भी रक्षा की है। संविधान निर्माताओं ने केंद्र और इकाइयाँ की सरकारों के बीच जिस शक्ति विभाजन की व्यवस्था की थी, उसे बनाये रखते हुए सघात्मक रूप व राज्यों के अधिकारों की रक्षा का भार सर्वोच्च न्यायालय पर ही था और सर्वोच्च न्यायालय ने इसे भली भाँति निभाया है। इसी आधार पर डॉ० फाइनेर लिखते हैं कि 'यह एक ऐसा सोमेट है जिसने सारे संघीय ढाँचे को स्थिरता दी है।'¹ मुनरो का तो विचार है कि 'सर्वोच्च न्यायालय के अभाव में अमरीकी संघ की इकाइयाँ अनेक मुह वाले दंत्यों का रूप ग्रहण कर संवैधानिक व्यवस्था को समाप्त कर देती।'।

(३) सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी इस शक्ति के बल पर सदैव ही नागरिक अधिकारों और स्वतंत्रताओं की रक्षा का कार्य किया है। सर्वोच्च न्यायालय नागरिक स्वतंत्रताओं की रक्षा के प्रति कितना जागरूक है इसका प्रमाण यह है कि गृहयुद्ध की स्थिति में भी जब राष्ट्रपति लिंकन ने वही प्रत्यक्षीकरण के अधिकार को स्थगित कर दिया, तो मुख्य न्यायाधीश टॉनी ने इस अनुचित बतलाया।

(४) इन सबके अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय की इस शक्ति का सर्वाधिक महत्त्व इस दृष्टि से है कि इसने संविधान को बदलती हुई परिस्थितियों के अनुरूप गतिशीलता प्रदान की है। प्रत्येक संविधान को लागू किये जान के बाद देश की परिस्थितियों में जो परिवर्तन होते हैं, उनके कारण संविधान में अनेक परिवर्तन करने जरूरी हो जाते हैं लेकिन अमरीकी संविधान में संशोधन की प्रक्रिया पर्याप्त कठिन होने के कारण औपचारिक रूप से ऐसे परिवर्तन कर सकना सरल नहीं है।

¹ 'It is the cement, which has fixed firm the whole federal structure

—Dr. Finer

² The American constitutional system would have become a hydra-headed monstrosity of forty eight rival states

—Munro, *The Govt of U S* p 571

सर्वोच्च न्यायालय की यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति का ही यह परिणाम है कि बिना औपचारिक परिवर्तनों के संविधान बदलती हुई परिस्थितियों के अनुरूप बन गया है। ह्यूडर के शब्दों में 'संविधान को नवीन समाज की आवश्यकताओं के अनुसार ढालना सर्वोच्च न्यायालय का ही काय है।'¹

सर्वोच्च न्यायालय अपनी व्याख्याओं के आधार पर संविधान को निरंतर गतिशीलता प्रदान कर रहा है, इस बात को दृष्टि में रखते हुए बेक ने कहा है कि "सर्वोच्च न्यायालय काय प्रदान करने की एक एजेन्सी ही नहीं बरन एक अर्थ में निरंतर काय करने वाली संविधान सभा है। इसने अपनी व्याख्याओं के आधार पर संविधान में परिवर्तन करते हुए १७८७ के संवधानिक सम्मेलन के काय को जारी रखा है।"²

सर्वोच्च न्यायालय के पुनर्गठन के सुझाव

सर्वोच्च न्यायालय और उसकी यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति के विविध दोष बतलाये जाते हैं और सर्वोच्च न्यायालय के सगठन, कायप्रणाली एवं शक्तियों को सशोधित करने के अनेक सुझाव दिये जाते हैं।

सबप्रथम २०वीं सदी के प्रारम्भिक चरण में राष्ट्रपति थियोडोर रूजवेल्ट ने यह सुझाव दिया था कि सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अवध घोषित किये गये कानूनों पर लोकनिर्णय (referendum) की व्यवस्था होनी चाहिए और जनता को अधिकार होना चाहिए कि वह अपने बहुमत से सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का रद्द कर सके।

दूसरा सुझाव यह है कि सर्वोच्च न्यायालय द्वारा कानूनों को अवध घोषित किये जाने की प्रक्रिया में परिवर्तन होना चाहिए। वर्तमान समय में सर्वोच्च न्यायालय अपने सामान्य बहुमत से कानून को अवध घोषित कर सकता है, लेकिन इसके स्थान पर ३ बहुमत की अनिवार्यता ठहराते हुए यह व्यवस्था की जानी चाहिए कि सर्वोच्च न्यायालय ६ में से कम से कम ७ न्यायाधीशों के निर्णय से ही कानून अवध घोषित कर सके।

तीसरा सुझाव भी सर्वोच्च न्यायालय को कानूनों को अवध घोषित करने की शक्ति पर नियंत्रण के रूप में ही है। इसमें यह कहा गया है कि जिन प्रकार राष्ट्रपति द्वारा किये गये निषेधाधिकार के प्रयोग को वापस ले बहुमत से पुनः वह

1 That the constitution has been adapted to the new society is the work of the Supreme Court

—Ware *Modern Constitutions*, p 160

* Thus the Supreme Court is not only a Court of Justice but in a qualified sense a continuous constitutional convention. It continues the work of the convention of 1787 by adapting through interpretation the great charter of government

—J M Beck, *Constitution of the United States* p 221

विधेयक पारित कर रह कर सकती है, उमी प्रकार कांग्रेस को अधिकार होना चाहिए कि यदि सर्वोच्च न्यायालय ने किसी कानून को अवैध घोषित कर दिया है और कांग्रेस उसे राष्ट्रीय हित में आवश्यक समझती है तो कांग्रेस को बहुमत से इस विधेयक का पारित कर सकती है और अब हम विधेयक पर सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति प्राप्त नहीं होनी चाहिए।

अमरीका के अब तक के सवधानिक इतिहास में न्यायपालिका और न्यायपालिका के बीच सबसे प्रबल संघर्ष राष्ट्रपति रूजवेल्ट के दूसरे तीसरे कार्यकाल (१९३२-३७) में हुआ। रूजवेल्ट की नवनिर्माण जायिक नीति के अंतर्गत निर्मित व्यवस्थापन को अब सर्वोच्च न्यायालय ने अवैध घोषित कर दिया तो राष्ट्रीय जीवन में खलबली मच गयी और ऐसी स्थिति में रूजवेल्ट ने सर्वोच्च न्यायालय में सुधार का प्रस्ताव किया। रूजवेल्ट ने यह योजना रखी कि राष्ट्रपति को यह अधिकार दिया जाए कि वह ७० वर्ष से अधिक आयु वाले यायाधीशा की सख्या के बराबर सीनेट की सहमति से अतिरिक्त यायाधीशा को नामजद कर सके, परंतु ऐसे यायाधीशा की सख्या ६ से ज्यादा नहीं पहुंचनी चाहिए। परंतु राष्ट्रपति रूजवेल्ट के इस प्रस्ताव का बड़ा विरोध हुआ। सबने यह कहा जान लगा कि राष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय को अपने समर्थक सभर कर उसकी स्वतंत्रता और निष्पक्षता को समाप्त कर देना चाहता है। अब कांग्रेस द्वारा रूजवेल्ट का प्रस्ताव रह कर दिया गया। इस प्रस्ताव की अस्वीकृति के थोड़े समय बाद ही राष्ट्रपति रूजवेल्ट के दृष्टिकोण से असहमत एक-दो यायाधीशा की मृत्यु हो जाने से सर्वोच्च न्यायालय का बहुमत राष्ट्रपति के दृष्टिकोण का समर्थक हो गया और इस प्रकार के किसी प्रस्ताव की आवश्यकता नहीं रही।

उस समय से लेकर अब तक सर्वोच्च न्यायालय के सगठन और शक्तियों में सुधार की योजना प्रस्तावित नहीं की गयी। वास्तव में इस प्रकार की किसी योजना को कानूनी रूप देने के लिए सविधान में संशोधन की आवश्यकता होगी और अमरीकी सविधान में संशोधन निश्चित रूप से एक दुष्कर कार्य है।

इसके अतिरिक्त अमरीकी जन सर्वोच्च न्यायालय के वर्तमान सगठन और उसकी शक्तियों को बनाय रखने के पक्ष में ही हैं। वे इन सविधान और नागरिक अधिकारों का रक्षक मानते हैं और सामान्यतया सर्वोच्च न्यायालय ने इसी रूप में कार्य कर अपने लिए महान प्रतिष्ठा और सम्मान अर्जित किया है। अग्नेज विचारक लॉन्की ने कहा है कि 'अमरीका के संघीय न्यायालय तथा उनसे भी अधिक वहाँ के सर्वोच्च न्यायालय को जितना सम्मान प्राप्त है, उतना ही संयुक्त राज्य के जीवन पर उनका प्रभाव भी है।'¹

¹ 'The respect in which the federal courts and above all the Supreme Court are held is hardly surpassed by the influence they exert on the life of the United States
—Laski

प्रश्न

- १ सर्वोच्च न्यायालय के कार्य समझाइए। वह संविधान के संरक्षण के लिए कहां तक सक्रिय है ?
(आगरा, १९६४, ६६, ७१, राजस्थान, १९६६, बिजय, १९९१)
- २ सर्वोच्च न्यायालय के संगठन और शक्तियों को समझाइए। (आगरा १९९७)
- ३ संयुक्त राज्य अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय की रचना एवं कार्य का वर्णन कीजिए। अमरीका की राजनीतिक पद्धति में इसका क्या स्थान है ?
(कानपुर, १९६६, ७२, सतत, १९९१)
- ४ न्यायिक पुनर्विलोकन से आप क्या समझते हैं ? अमरीका में यह किस स्तर तक विद्यमान है ?
(राजस्थान, १९७१)
- ५ अमरीकी संविधान के द्वारा क्या से सर्वोच्च न्यायालय के योगदान का वर्णन कीजिए।
(बिजय, १९७१)
- ६ संयुक्त राज्य अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय के संगठन तथा शक्तियों का वर्णन कीजिए। यह कहां कहां तक फैला है कि यह कांग्रेस का तृतीय अंग माना गया है ?
(जोधपुर, १९६६, ६६, बिजय १९७१)
- ७ न्यायिक पुनर्विलोकन से आपका क्या तात्पर्य है ? अमरीकी अनुभव के प्रकाश में इसका गुण-दोषों का समीक्षा कीजिए।
(जोधपुर १९७१)
- ८ सर्वोच्च न्यायालय के महत्त्व, संगठन और शक्तियों का वर्णन कीजिए।
(जोधपुर १९७१)
- ९ अमरीका की शासन व्यवस्था में सर्वोच्च न्यायालय के महत्त्व का वर्णन कीजिए।
(सतत १९७१)

सयुक्त राज्य अमरीका मे राजनीतिक दल (POLITICAL PARTIES IN U S A)

‘सविधान निर्माताओं ने जिस शिला को अस्वीकृत कर दिया था, वह आज अमरीकी शासन पद्धति का स्तम्भ है।’ —मुनरो

अमरीका मे राजनीतिक दलो का उद्भव और विकास

वर्तमान समय में प्रायः सभी व्यक्ति इस बात को स्वीकार करते हैं कि राजनीतिक दलो के बिना प्रजातन्त्रात्मक शासन व्यवस्था का संचालन सम्भव नहीं है। किन्तु राजनीतिक दलो के सम्बन्ध में अमरीकी सविधान के निर्माताओं का दृष्टिकोण यह नहीं था। उन्हें भय था कि राजनीतिक दल जनता के विभिन्न वर्गों में द्वेष और घर की भावना उत्पन्न करेंगे और इसके परिणामस्वरूप नवजात अमरीकी राष्ट्र तथा उसके प्रजातन्त्र का अस्तित्व खतरे में पड़ जायगा। सविधान सभा में मेडोसन ने राजनीतिक दलो की तीव्र भत्सना की थी और प्रथम राष्ट्रपति जॉर्ज वाशिंगटन ने अपने विदाई भाषण में अमरीकी जनता को राजनीतिक दलो के विरुद्ध चेतावनी देते हुए कहा था कि दलगत विद्वेष में सभी के लिए बुराई और हानि छिपी हुई है। अतः प्रत्येक बुद्धिमान व्यक्ति का यह सहज कर्तव्य है कि वह ऐसी भावनाओं का दमन करे और उनसे बचे। दलगत विद्वेष से लोकप्रिय समस्याएँ क्षीण होती हैं और प्रशासन में दुबलता आती है। यह (दलीय भावना) समाज को आधार रहित विद्वेषों और झूठी आशंकाओं से उद्वेलित करती है, उसके एक भाग को दूसरे भाग के प्रति शत्रुता के लिए प्रेरित करती है एवं समय पर विद्रोह और दगों का कारण बनती है।¹

लेकिन वाशिंगटन की यह चेतावनी अमरीकी राजनीति के स्वाभाविक विकास को नहीं रोक सकी। वास्तव में अमरीकी सविधान का निर्माण करने वाले फिलीडेल्फिया सम्मेलन में ही राजनीतिक दल बीज रूप में विद्यमान थे। एक गुट, जिसका नेता एलेक्जेंडर हेमिल्टन था, शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार के पक्ष में था।

¹ ‘The stone which the builders rejected has become the chief stone of the corner’
—W B Munro

दूसरा गुट, जिसका नेता जॉर्ज क्लेवेल था, राज्यों की स्वायत्तता और नागरिक स्वतंत्रता का पक्ष समर्थक था। इन दोनों गुटों को क्रमशः फेडरलिस्ट (Federalist) और एंटी फेडरलिस्ट (Anti Federalist) के नाम प्राप्त हुए। जॉर्ज क्लेवेल और हेमिल्टन दोनों ही सशक्त अमरीकी राष्ट्र का निर्माण करना चाहते थे, लेकिन दोनों के मांग अलग-अलग थे। इस गुटवर्दी के बावजूद जॉर्ज क्लेवेल को सभी पक्षों का सम्मान प्राप्त था और वे सर्वमूर्ति से अमरीका के प्रथम राष्ट्रपति निर्वाचित हुए। वाशिंगटन शासन को दलीय भावना से ऊपर रखना चाहते थे, इसलिए उनके द्वारा एलेक्जेंडर हेमिल्टन और टॉमस जॉर्ज क्लेवेल, दोनों को ही मंत्रिमण्डल में सम्मिलित किया गया। परंतु उनके मतभेद समाप्त नहीं हो सके और १८६६ में जॉर्ज क्लेवेल ने मंत्रिमण्डल से त्यागपत्र देकर अपनी सारी शक्ति 'एंटी फेडरलिस्ट' जिन्हें 'डेमोक्रेटिक रिपब्लिक' भी कहा जाता है को संगठित करने में लगा दी। १८६६ के राष्ट्रपति चुनाव के समय दलबन्दी स्पष्टतया उभर उठी और यह स्पष्ट हो गया कि न केवल नेता, बरन नागरिक भी दलों में विभक्त हैं। १७६६ के राष्ट्रपति चुनाव में फेडरलिस्ट विजयी हुए, परंतु १८०० के निर्वाचन में फेडरलिस्टों को कड़ा आघात पहुंचा और सत्ता डेमोक्रेटिक रिपब्लिकन दल के हाथों में आ गयी। अनेक कारणोंवशा इसी समय से फेडरलिस्ट दल का प्रभाव कम होता गया और १८१५ के पश्चात् यह दल राजनीतिक रंगमंच से लुप्त हो गया।

डेमोक्रेट्स और व्हिग्स (Democrats and Whigs)—फेडरलिस्ट दल के पतन के बाद राजनीतिक रंगमंच पर एतन्त्र डेमोक्रेटिक रिपब्लिक दल रह गया, परंतु इस दल के नेताओं में भी आपसों मतभेद और मत्ता के लिए संघर्ष था। ऐसी स्थिति में हेनरी क्लेवेल और डेविड वॉल्श्टेडर ने नेतृत्व में एक नया दल गठित हुआ, जिसे अजुदाद दल (Whig Party) या राष्ट्रीय गणतन्त्रवादी दल का नाम दिया गया। इस समय डेमोक्रेटिक दल का नेता जॉर्ज क्लेवेल था और नेशनल रिपब्लिकन दल का नेता जॉर्ज क्लेवेल एडम्स। १८२८ में डेमोक्रेटिक नेता जॉर्ज क्लेवेल राष्ट्रपति निर्वाचित हुए और उस समय से लेकर १८४१ तक यह दल सत्तास्थ रहा। १८५० के बाद व्हिग दल की प्रतिष्ठा में तंत्री में गिरावट आयी और १८५६ तक इनका पूर्ण विघटन हो गया।

रिपब्लिकंस और डेमोक्रेट्स (Republicans and Democrats)—१८५० के दशकों के मध्य में दामप्रया की समाप्ति के प्रश्न को लेकर दो विचार धाराओं का उत्पन्न हुआ, जिनका प्रतिनिधित्व क्रमशः रिपब्लिकन और डेमोक्रेटिक नामक दलों द्वारा हुआ। ये दो दल अपने मूल नामों के माध्यमों से बंधे हुए हैं। ये दो दल के अतिरिक्त अन्य राजनीतिक दल बहुत छोटे छोटे हैं और इनकी शक्ति कम है। ये नामों की नीति और कार्यक्रम में समय समय पर परिवर्तन होते रहते हैं। अमरीका में दोनों दल समान समान रूप से प्रतिष्ठाती हैं और दोनों दलों में एक दल के पक्ष में और कभी दूसरे दल के पक्ष में होना होता है।

यदि पिछले ३०-४० वर्षों का राजनीतिक इतिहास देखा जाय, तो १९३२ से लेकर १९५२ तक राष्ट्रपति पद पर डेमोक्रेटिक दल का प्रभुत्व रहा, १९५२ से १९६० तक रिपब्लिकन दल के नेता आइज़नहायर राष्ट्रपति रहे १९६० से १९६८ तक डेमोक्रेटिक नेता कनेडी और उनके बाद लिंडन बी जॉनसन राष्ट्रपति रहे। १९६८ और उसके बाद १९७२ में रिपब्लिकन नेता रिचर्ड निक्सन राष्ट्रपति पद पर निर्वाचित हुए हैं लेकिन अब तक कांग्रेस के दोनों सदनों में दलीय म्युजिगिटी इम प्रकार रही है

	१९६८		१९७०		१९७२	
	प्रतिनिधि सभा	मीनेट	प्रतिनिधि सभा	मीनेट	प्रतिनिधि सभा	मीनेट
रिपब्लिकन दल	१८७	४२	१८०	४५	१९१	४३
डेमोक्रेटिक दल	२४८	५८	२५५	५५	२४४	५७

अमरीकी सभ की इकाइया के ५० गवर्नरो में से डेमोक्रेटिक दल के ३१ और रिपब्लिकन दल के १९ हैं। इस प्रकार राष्ट्रपति पद पर रिपब्लिकन दल का अधिकार है किन्तु देश की राजनीति में डेमोक्रेटिक दल की स्थिति सुदृढ़ है।

अमरीकन दल प्रणाली की विशेषताएँ

अमरीकन दल प्रणाली की प्रमुख विशेषताओं का अध्ययन निम्नलिखित रूप में किया जा सकता है

(१) दलों का संविधानेत्तर विकास (Extra constitutional growth of parties)—अमरीका में राजनीतिक दलों के उद्भव और विकास से यह सिद्ध स्पष्ट है कि ब्रिटेन की ही भाँति अमरीका की दलीय प्रणाली भी बिना किसी संविधानिक मायता के विकसित हुई है। वस्तुतः अमरीकी संविधान निर्माता राजनीतिक दलों की शक्ति की दृष्टि से देखते थे और वे इनके विरोधी थे। अमरीकी संविधान राजनीतिक दलों के विषय में सवथा मौन है किन्तु जनतन्त्रात्मक व्यवस्था का संचालन राजनीतिक दलों के बिना सम्भव नहीं हो सकता। इसलिए अमरीका में वाशिंगटन के शासनकाल के अन्त में ही राजनीतिक दल राष्ट्रीय मंच पर प्रवृत्त हो गये और तभी से वे बराबर अमरीकी राजनीति का संचालन करते रहे हैं। इस प्रकार राजनीतिक दल संविधानेत्तर विकास का परिणाम हैं।

(२) द्विदलीय पद्धति—ब्रिटेन की भाँति अमरीका में भी दो ही प्रमुख राजनीतिक दल हैं। अमरीका के राजनीतिक रणमंच पर सदा दो ही प्रमुख राजनीतिक दल रहे हैं। उनके नाम बदलते रहे हैं परन्तु उनका अस्तित्व सतत् बना रहा है। समय समय पर तीसरे दल भी उत्पन्न हुए हैं परन्तु इनमें से कोई भी राष्ट्रीय निर्वाचनों में सफलता प्राप्त नहीं कर सका और शीघ्र ही उनका लोप हो गया। इस सम्बन्ध में शरशनीडर का कथन है 'जब हम कहते हैं कि अमरीका में दो राजनीतिक दलों की प्रणाली है तो उसका अर्थ यह नहीं है कि वहाँ केवल दो दल हैं,

वरन् यह है कि यद्यपि राष्ट्रपति पद के लिए एक दजन दल अपने उम्मीदवार खड करते हैं पर वास्तव मे वहा केवल दो बडे दल हैं और छोटे दल इतने छोटे हैं कि उहे तो प्राय लोग भूल ही जाते हैं।" भूतकाल मे इस प्रकार के अनेक छोटे राज नीतिक दलो का उदय और विघटन हो चुका है और वतमान समय मे भी इस प्रकार के कुछ छोटे दल हैं। कृपक वग का अस-तोप व्यक्त करने के लिए ग्रीन बक (Green Back) पार्टी और श्रमिको की स्थिति मे सुधार के लिए लेबर रिफारम (Labour Reform) दल की स्थापना हुई। इसी प्रकार डेमोक्रेटिक पार्टी क वाम पक्ष के रूप मे 'पॉपुलिस्ट पार्टी' (Populist Party) और रिपब्लिकन पार्टी के वाम पक्ष के रूप मे 'प्रोग्रेसिव पार्टी' (Progressive Party) की उत्पत्ति हुई। इसी प्रकार अमरीका मे 'शोसलिस्ट दल' और 'साम्यवादो दल' भी हैं, लेकिन इनमे से किसी भी राजनीतिक दल का राष्ट्रीय स्तर पर कोई प्रभाव या महत्त्व नहीं है।

द्विदल प्रणाली के उदय के कारण—द्विदल प्रणाली के उदय के कारणो मे सबप्रथम पूव परम्परा और अनुभव है। अमरीकावासियो ने अपना राजनीतिक जीवन परम्पराओ से प्रारम्भ किया था और ब्रिटेन द्विदल पद्धति का आदि स्थान रहा है। इस प्रकार पूव परम्परा और अनुभव ने अमरीका मे द्विदल पद्धति को पनपने मे महत्त्वपूर्ण योग दिया है।

अमरीका मे राष्ट्रपति और राज्यों के गवर्नरों की निर्वाचन पद्धति ने भी द्विदल पद्धति को विकसित करने मे ही योग लिया है। राष्ट्रपति पद थथवा राज्यों मे गवर्नर पद पर आधिपत्य स्थापित करने के लिए उत्सुक दल को निर्वाचक मण्डल का निरपेक्ष बहुमत प्राप्त करना आवश्यक है और ऐसी स्थिति मे दो से अधिक राजनीतिक दलो का प्रभावशाली होना कठिन हो जाता है। भकमोहन के शब्दो मे "राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रणाली तीसरे दल को हतोत्साहित कर देती है, जिसके फलस्वरूप द्विदल पद्धति सुदृढ ही गई है।"¹

एकल सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र—द्विदलीय पद्धति के विकास का एक अन्य कारण है। एकल सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र सदैव ही द्विदलीय पद्धति को प्रोत्साहन देते हैं, क्योंकि इस पद्धति के अ नगत छोटे छोटे राजनीतिक दलो क लिए विजय प्राप्त करना बहुत ही कठिन होता है। अमरीका मे सभी निर्वाचनो के लिए एकल सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र की पद्धति को ही अपनाया गया है।

अमरीका मे किसी भी तीसरे दल का प्रभाव न बढने का एक कारण यह है कि छोटे राजनीतिक दल जिन प्रश्नो को अपनाते हैं, उन प्रश्नो का सीध ही बडे

¹ The centripetalism generated by this office more than any other factor discouraged the development of the multiplicity of parties anticipated by the founders of the constitution —Arthur W MacMahon (Quoted from William H Riker *Democracy in the United States* p 118 19

दल अपना लेते हैं। उनके कार्यक्रम को जब बड़े दल अपना लेते हैं, तो छोटे दल आधारहीन हो जाते हैं और अन्ततः उनका लाप हो जाता है। फरग्युसन और मैकहैनरी ने इस स्थिति की विवेचना इस प्रकार से की है—“आज से दो तीन दशान्द्रियों पूर्व वामपक्षी दल जिन सिद्धांतों का समर्थन करते थे, उनका अधिकांश अब डेमोक्रेटिक और रिपब्लिकन दलों में शामिल कर लिया गया है। तीसरे दल की गतिविधियों में भाग लेने वाले व्यक्ति शासन पदों का लाभ भले ही प्राप्त न कर सकें किंतु उनके द्वारा प्रतिपादित नीतियाँ जन स्वीकृति प्राप्त कर लेने पर देश की भूमि के कानून बन जाती हैं।”¹

देश की राजनीति में दो ही राजनीतिक दलों को प्रभावपूर्ण स्थान प्राप्त होने के कारण दोनों दलों में स्वस्थ राजनीतिक प्रतियोगिता चलती रहती है और दोनों दल अधिकाधिक लोककल्याण का कार्य करने की ओर प्रेरित होते हैं।

(३) विचारधारा सम्बन्धी आधारभूत अंतरों का अभाव—अमरीका में जब राजनीतिक दलों का उदय हुआ, उस समय उनमें कुछ मूलभूत प्रश्नों पर मतभेद थे, परंतु धीरे धीरे नीतियों की दृष्टि से दोनों दल एक दूसरे के समीप आते गये और आज इन दलों में नीतियों के बारे में कोई मौलिक मतभेद नहीं रह गये हैं। विदेश नीति के क्षेत्र में दोनों दल परस्पर सहमत हैं और इस क्षेत्र में दोनों दलों की ‘एकमत्ता’ (Bi Partisanship in Foreign Policy) की प्रवृत्ति देखी जा सकती है और आन्तरिक क्षेत्र में दोनों दल पूँजीवादी व्यवस्था को बनाये रखने पर सहमत हैं। लास्की ने कहा है कि ‘कोई ऐसा मापदण्ड नहीं है जिसके आधार पर यह निश्चित किया जा सके कि रिपब्लिकन तथा डेमोक्रेटिक दलों के अलग अलग स्थायी विचार क्या हैं। हरमन फाइनर ने भी अमरीकी दलों के विषय में ऐसा ही विचार व्यक्त किया है। ग्रिथ ने तो इस सम्बन्ध में यहाँ तक कहा है कि—‘वहाँ के मतदाताओं की दशा उन निर्जीव प्राणियों जसी होती है जो खाली शब्दों के लिए मतदान करते हैं।’ वस्तुतः दोनों दलों के द्वारा चरमतावाद से दूर रहकर मध्यममार्गी नीति को अपनाने का कार्य किया गया है और यही उनके हित में है।

(४) दलों का शिथिल संगठन—अमरीकी राजनीतिक दल सदस्यता तथा दलीय अनुशासन की दृष्टि से शिथिल संगठन हैं। अमरीकी राजनीतिक दलों में सदस्यों की भर्ती की न तो कोई निश्चित प्रक्रिया है और न ही राजनीतिक दल के सदस्य सदैव दलीय अनुशासन में बचकर कार्य करते हैं। अनेक बार एक विशेष राजनीतिक दल के टिकट पर चुन गये प्रतिनिधि अपने दलीय नेता के आदेश पर मतदान करने के बजाय विभिन्न हिना या अपन चुनाव क्षेत्र के मतदाताओं को प्रसन्न करने के लिए मतदान करते हैं। इस प्रकार अमरीकी राजनीतिक दल विभिन्न राजनीतिक विचारधारा वाले व्यक्तियों के ढोले चाले संगठन हैं जिनमें विचारधारा

¹ Ferguson and McHenry *The American Federal Govt*, p 194

सम्बन्धी एकमतता तथा कठोर दलीय अनुशासन का मन्वया अभाव रहता है। लास्का के शब्दों में 'केवल निर्वाचन के समय वे राष्ट्रीय दल हैं, अथवा प्रभावशाली स्थानीय सभ्यार्थ हैं।'

(५) दबाव गुटों का प्रभाव—अमरीका में प्रमुख राजनीतिक दल तो दो ही हैं, लेकिन छोट छोट दबाव गुटों का काफी प्रभाव पाया जाता है। ये गुट दो प्रमुख दलों पर दबाव डालकर अपने हितों को सिद्ध करते रहते हैं।

(६) लाभ प्रदान करने या लूट की प्रणाली (The Spoils System)—अमरीका में दलीय पद्धति से सम्बन्धित ही एक परम्परा लूट की प्रणाली या लाभ प्रदान करने की प्रणाली है जिसका तात्पर्य यह है कि राष्ट्रपति के चुनाव में विजयी दल का अधिकार प्राप्त है कि वह पहले से कार्य कर रहे नागरिकों तथा वे पदाधिकारियों की पदच्युत कर उन पदाधिकारियों पर अपने समर्थकों को नियुक्त कर दे। छोटे पैमाने पर तो लाभ प्रदान करने की प्रणाली प्रारम्भ से ही प्रचलित थी, लेकिन १८२८ में एण्ड्रयू जक्सन ने इसे बड़े पैमाने पर अपनाया और यह अमरीकी राष्ट्रीय सरकार का एक आधार बन गई। राष्ट्रपति जक्सन ने अपने कार्यकाल के प्रथम वर्ष में ही ७०० अधिकारियों और कर्मचारियों को पदच्युत कर दिया और उनके स्थान पर अपने समर्थक क्षेत्र के व्यक्तियों को नियुक्त कर दिया गया। दलीय आधार पर लाभ प्रदान करने की यह प्रणाली बढ़ती ही गई और राष्ट्रपति ग्राण्ट के समय तक इसने सभी सीमाएँ प्राप्त कर ली। कुछ व्यक्तियों द्वारा इस प्रणाली का समर्थन करते हुए यह कहा जाता है कि इसने प्रजातन्त्र को सरलता प्रदान की है और शासन को जनता के प्रति उत्तरदायी बनाया है। किन्तु वास्तव में ऐसा कहना सही नहीं है। व्यवहार में लूट की प्रणाली ने नागरिक सेवाओं को भ्रष्ट करने का कार्य किया है और इससे प्रशासनिक कार्यकुशलता को तीव्र आघात पहुँचा है।

लूट की प्रणाली पर प्रतिक्रिया उत्पन्न होनी स्वाभाविक थी और अनेक व्यक्तियों तथा संस्थाओं ने इस स्थिति में सुधार की आवश्यकता पर बल दिया। १८८१ में जब एक निराश और बेरोजगार व्यक्ति द्वारा राष्ट्रपति गारफील्ड की हत्या कर दी गई तो इससे सम्पूर्ण देश की आत्मा को तीव्र आघात पहुँचा और १८८३ में कांग्रेस के द्वारा पेण्डलटन अधिनियम पारित किया गया जिसके अन्तर्गत सघीय लोक सेवा आयोग की स्थापना की व्यवस्था की गयी। वर्तमान समय में स्थिति यह है कि लगभग ८० प्रतिशत स्थानों के लिए सघीय लोक सेवा आयोग द्वारा योग्यता के आधार पर चयन किया जाता है और शेष लगभग २० प्रतिशत स्थान राष्ट्रपति के अनुग्रह के आधार पर भर जाते हैं। इस प्रकार लूट की प्रणाली को सीमित कर दिया गया है लेकिन अब भी यह मरुत्त राज्य अमरीका में विद्यमान है। वर्तमान समय में न्यायिक संवाओं पोस्ट आफिस विभाग एजेंसियाँ और स्वतन्त्र आयोगों में राष्ट्रपति के अनुग्रह के आधार पर नियुक्ति की जाती है।

दलों का संगठन (Organisation of the Parties)—मनुक्त राज्य अमरीका में दोनों प्रमुख राजनीतिक दलों का संगठन एक जैसा है। दलों के संगठन का जो भाग में बाँटा जा सकता है—स्थायी समितियाँ तथा अस्थायी समितियाँ। स्थायी समितियों में दलों की स्थानीय इकाइयों की समितियों से लेकर राष्ट्रीय समिति तक अनेक समितियाँ शामिल हैं। इससे अनिश्चित चुनाव के समय कुछ अस्थायी समितियों का निर्माण भी किया जाता है लेकिन विशेष महत्त्व स्थायी समितियों का ही है।

स्थायी दलीय संगठन—दोनों प्रमुख दलों का स्थायी संगठन लगभग समान है और यह पाच स्तरीय है जिसकी विवेचना निम्न रूपों में की जा सकती है

(i) मतदान जिला समितियाँ (Precinct Committees)—मनुक्त राज्य अमरीका में स्थायी दलीय संगठन की इकाई मतदान जिले हैं। मतदान जिले का आकार जनसंख्या के घनत्व और मतदाताओं की संख्या पर निर्भर करता है, जिससे चुनाव अधिकारी सरलता में उनका प्रबंध कर सके। मतदान जिले की सीमाएँ संख्या १०० और ५०० के बीच होना है। अमरीका में लगभग १ लाख २५ हजार मतदान जिला समितियाँ और इकाइयाँ हैं। मतदान जिले का दलीय अध्यक्ष का कर्तव्य क्षेत्र में मतदाताओं में सम्बन्ध स्थापित करना और उनका समयन प्राप्त करने के लिए हर सम्भव प्रयत्न करना है। वह अपने क्षेत्र में दल के समर्थकों अपने मित्रों आदि के लिए सरकारी नौकरियाँ तथा अन्य सुविधाएँ प्रदान करने का प्रयत्न करता है।

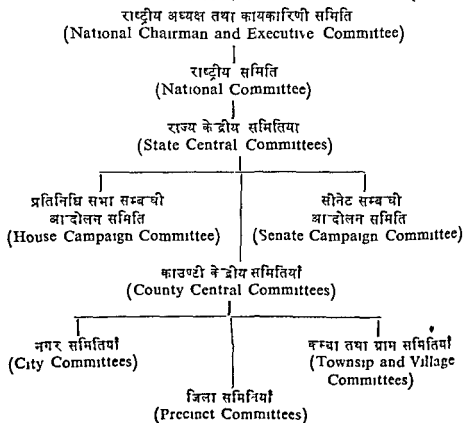
(ii) नगर समितियाँ, कस्बा तथा ग्राम समितियाँ—नगरो में मतदान जिला समितियों के ऊपर एक वाड समिति होती है। वाड में से नगर पापट चुने जाते हैं, जिनका नगरपालिका और नगर की राजनीति से सम्बन्ध रहता है। नगर समिति वाड समितियों तथा मतदान जिला समितियों के कार्यों की निगरानी करती है। ग्रामीण क्षेत्रों में स्थानीय समस्याओं को हल करने के लिए ग्राम समितियाँ स्थापित की जाती हैं।

(iii) काउण्टी समितियाँ—अमरीका में ३,००० से भी अधिक काउण्टियाँ हैं और ये ग्रामीण क्षेत्रों में हैं। दोनों प्रमुख राजनीतिक दलों में से प्रत्येक की काउण्टी में एक समिति होती है।

(iv) राज्य केन्द्रीय समितियाँ—अमरीकी सभ के ५० राज्यों में से प्रत्येक में दोनों राजनीतिक दलों की एक केन्द्रीय समिति है। यह अपने समस्त राज्य क्षेत्र में दलीय संगठन को देखभाल करती है। इसका द्वारा राज्यों के पदों और प्रतिनिधित्व सभा तथा सीनेट के चुनाव और गठन किया जाता है। राज्य की केन्द्रीय समिति के कुछ सदस्य निर्वाचित होते हैं और कुछ मनोनीत। समिति के सदस्यों की संख्या राज्य के क्षेत्र और जनसंख्या के अनुसार आगे प्रलग होती है।

दल का एक प्रभावशाली सदस्य राज्य की केन्द्रीय समिति का अध्यक्ष है।

(v) राष्ट्रीय समिति (National Committee)—प्रत्येक दल के शीर्ष पर एक राष्ट्रीय समिति होती है। इसमें प्रत्येक राज्य से दो प्रतिनिधि आते हैं जिसमें एक पुरुष तथा एक स्त्री होती है। इनका निर्वाचन राज्य की केन्द्रीय समिति करती है या राष्ट्रीय सम्मेलन के प्रतिनिधियों या राज्य सम्मेलन द्वारा होता है। राजनीतिक दल के संगठन में इस राष्ट्रीय समिति का महत्त्वपूर्ण तथा सर्वोच्च स्थान है। राष्ट्रीय समिति का एक चेयरमैन या अध्यक्ष होता है, जिसे वह व्यक्ति मनोनीत करता है, जोकि दल की ओर से राष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवार चुना गया हो। राष्ट्रीय समिति दल के अध्यक्ष पद पर नियुक्ति की केवल औपचारिक रूप से पुष्टि करती है। राष्ट्रीय समिति अपने अन्य पदाधिकारियों को चुनती है और दल के अध्यक्ष के नेतृत्व में राष्ट्रपति पद के चुनाव अभियान का संचालन करती है। अमरीका के दोना ही राजनीतिक दलों के पास पर्याप्त वित्तीय साधन हैं। ऊपर वर्णित दल के संगठन को निम्न चित्र से समझा जा सकता है



१,२५ ०००

राजनीतिक दलों का कार्यकरण

अमरीकी संविधान के निर्माण राजनीतिक दलों को शक्ति की दृष्टि में देखते और उन्हें भय था कि इनमें नवजात अमरीकी राष्ट्र तथा अमरीकी प्रजातन्त्र को

आघात पहुँचेगा, किन्तु यह एक तथ्य है कि दल प्रणाली के बिना प्रजातन्त्रात्मक शासन व्यवस्था का संचालन नहीं हो सकता और जैसा कि मुनरो ने कहा है कि, 'संविधान निर्माताओं ने जिस शिला को अस्वीकृत किया था, वह आज अमरीकी प्रजातन्त्र की आधारभूत शिला बन गयी है।' संयुक्त राज्य की शासन पद्धति पर दल के अप्रतिभ प्रभाव का उल्लेख करते हुए ब्राडिस ने लिखा है कि 'दल संविधान द्वारा स्थापित वैधानिक सरकार के साथ साथ एक दूसरी ही सरकार बन गया है जिसका कानून में कहीं उल्लेख नहीं है। इसे वह डायनेमो इज्जत कहा जा सकता है जिससे वैधानिक सरकार अपनी शक्ति प्राप्त करती है। वैधानिक और दल की सरकारें अपने ढाँचे में बहुत भिन्न हैं, पर तु वैधानिक सरकार को अपनी चालक शक्ति इस दलीय सरकार से ही प्राप्त होती है, जिसका कोई कानूनी आधार नहीं है।'

अमरीकी शासन व्यवस्था में राजनीतिक दलों की भूमिका का अध्ययन निम्न रूपा में किया जा सकता है

(१) कांग्रेस तथा कार्यपालिका के बीच सामंजस्य तथा एकत्व—अमरीकी संविधान शक्ति विभाजन के सिद्धांत पर आधारित है तथा इसमें व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका को एक दूसरे से पृथक् तथा स्वतंत्र रखा गया है। लेकिन वस्तुस्थिति यह है कि यदि व्यवस्थापिका और कार्यपालिका एक दूसरे से स्वतंत्र रहें, तो शासन व्यवस्था का संचालन ही सम्भव नहीं हो सकता। इन दोनों के बीच अनौपचारिक रूप से सम्बंध स्थापित करने का कार्य राजनीतिक दलों के द्वारा किया जाता है। राष्ट्रपति का निर्वाचन दलीय आधार पर होता है तथा राष्ट्रपति विभागीय अध्यक्षों की नियुक्ति भी दलीय आधार पर करता है। कांग्रेस के दोनों सदन के सदस्य भी दलीय आधार पर निर्वाचित होते हैं। इस प्रकार दलीय सम्बंध कांग्रेस और कार्यपालिका का जोड़ने वाली महत्वपूर्ण कड़ी का कार्य करते हैं। राष्ट्रपति, जो अपने दल का नेता होता है कांग्रेस में अपने दल के सदस्यों के सामने, दलीय बैठकों में विधायी प्रस्ताव रखता है और साधारणतया अपनी इच्छानुसार कानून का निर्माण करने में सफलता प्राप्त कर लेता है।

(२) राष्ट्रीय एकीकरण की शक्ति—संयुक्त राज्य अमरीका १७ करोड़ की जनसंख्या वाला एक विशाल देश है, जिसमें विभिन्न जातियाँ तथा भाषाओं के लोग निवास करते हैं। विविधताओं से परिपूर्ण इस देश में आज जो प्रबल राष्ट्रीय एकता देखी जाती है उस विकसित करने में राजनीतिक दलों ने प्रभावशाली भूमिका अदा की है। यद्यपि वर्तमान समय में स्थिति ऐसी नहीं है किन्तु सामान्यतया एक ही दल की शासन की विभिन्न गणनाओं पर नियंत्रण प्राप्त होता है और यह सम्पूर्ण देश को एकता के सूत्र में बाँधकर उस एक उद्देश्य की पूर्ति में निर्देशित करता है। ऑग और रे का कहना है कि, "विभिन्न जातियों, धर्मों, संस्कृतियों एवं व्यवसायों के लोगों में एकता स्थापित करने में राजनीतिक दल सीमेन्ट का सा कार्य करते हैं।" अमरीकी राजनीति के सद्म में यह कथन नितान्त सत्य है।

(३) विभिन्न पदाधिकारियों और सदस्यों के चुनाव को सम्भ्रज बनाना— अमरीकी संविधान के अंतगत राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, प्रतिनिधि सभा और सीनेट सदस्यों के निर्वाचन की जो व्यवस्था की गयी है, व्यवहार व अंतगत वह राजनीतिक दलों के आधार पर ही काय कर रही है। राजनीतिक दलों के अभाव में राष्ट्रपति को निर्वाचक मण्डल के सदस्यों का बहुमत प्राप्त होना बहुत अधिक कठिन होता है और बार-बार प्रतिनिधि सभा द्वारा ही राष्ट्रपति का चुनाव किय जान पर राष्ट्रपति पद की गरिमा समाप्त हो जाती है। इसी प्रकार वर्तमान समय में यूयाक और ओहियो जैसे कुछ राज्यों में सीनेट के निर्वाचन क्षेत्र बहुत बड़े हैं और राजनीतिक दलों के बिना उनमें चुनाव की कल्पना नहीं की जा सकती।

(४) जनता को राजनीतिक शिक्षा—प्रजातंत्रिय व्यवस्था की सफलता जनता की राजनीतिक शिक्षा पर निर्भर करती है और अत्यंत देश के समान ही अमरीका में भी राजनीतिक दल राजनीतिक शिक्षा प्रदान करने के सर्वप्रमुख साधन के रूप में काय करते हैं।

(५) राजनीतिक दल भावी राजनीतियों का काय करते हैं। प्रो० लास्की आदि ने अमरीकी राजनीतिक दलों की कड़ी आलोचना की है। उनके द्वारा की गयी आलोचना के दो प्रमुख आधार हैं। प्रथमतः अमरीकी राजनीतिक दलों का कोई सैद्धांतिक आधार नहीं है। विचारधारा सम्बन्धी भेद के अभाव में ये दल सत्ता प्राप्ति मात्र के लिए सघट्ट करने वाले गुट बनकर रह गये हैं। द्वितीयतः, अमरीकी राजनीतिक दलों के सदस्य अपने दल के प्रति निष्ठावान नहीं होते और उनके द्वारा दलीय अनुशासन की अवहलना की जाती है। आलोचना करते हुए यह भी कहा जा सकता है कि इन राजनीतिक दलों ने ही अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में सूट की प्रणाली को जन्म दिया है। वर्तमान समय में राजनीतिक दलों के द्वारा राष्ट्रपति और अन्य चुनावों में बहुत अधिक धराराशि का व्यय किया जाता है और इससे विभिन्न प्रकार की राजनीतिक भ्रष्टताओं को बढ़ावा मिलता है।

अमरीकी राजनीतिक दलों के प्रति की गयी इन आलोचनाओं में पर्याप्त सत्यता है, लेकिन इसके साथ ही यह भी तथ्य है कि अमरीकी प्रजातंत्रिय राजनीतिक दलों पर ही आधारित है। राजनीतिक दलों के कारण ही समुक्त राज्य अमरीका अधिनायकवाद और राजनीतिक अस्थिरता तथा अराजकता की स्थितियों से अपने आपकी रक्षा कर सका है। राजनीतिक दलों ने अमरीकी लोकतंत्र को सजीवता और गतिशीलता प्रदान कर उसमें सफल संचालन में योग दिया है।

अमरीका और इंग्लैण्ड की दल प्रणाली की तुलना

समुक्त राज्य अमरीका और इंग्लैण्ड में राजनीतिक दलों में दो प्रमुख समानताएँ हैं। प्रथमतः, इन दोनों ही देशों में राजनीतिक दल संविधानतः विनास के परिणाम हैं। न तो ब्रिटिश संविधान और न ही अमरीकी संविधान में

राजनीतिक दला का कोई उल्लेख किया गया है, कि तु वतमान समय में स्थिति यह है कि राजनीतिक दला का अध्ययन किय बिना इन दोनों ही देशों की शासन व्यवस्था को भली भांति नहीं समझा जा सकता। दोनों ही देशों में राजनीतिक दला को कानूनी स्थिति प्राप्त न हाते हुए भी ये शासन व्यवस्था की आधार शिलाएँ हैं।

दोना दशों के राजनीतिक दलों में एक अत्य प्रमुख समानता द्विदलीय पद्धति है। दोनों देशों में दो ही राजनीतिक दला का देश की राजनीति में प्रभावशाली स्थिति प्राप्त है और दश की राजनीति में अत्य राजनीतिक दला का कोई महत्व नहीं है।

असमानताएँ—लेकिन इन दोनों दशों के राजनीतिक दला में समानताओं की अपक्षा असमानताएँ निश्चित रूप से अधिक महत्वपूर्ण हैं। इस सम्बन्ध में कावेल ने कहा है, संयुक्त राज्य अमरीका के राजनीतिक दल उद्देश्य व रूप की दृष्टि से इंग्लैण्ड तथा अधिकांश अत्य देशों से भिन्न हैं।¹ इन दोनों दशों की दल प्रणाली में निम्न प्रमुख अंतर पाये जाते हैं

(१) वतमान समय में ब्रिटिश राजनीतिक के दो प्रमुख दल हैं अनुदार दल और श्रमिक दल। इन दोनों राजनीतिक दला में सिद्धांत और विचारधारा का स्पष्ट अंतर है। अनुदार दल पूंजीवादी अव्यवस्था और विद्यमान स्थिति को कम से कम परिवर्तना के साथ बनाय रखने के पक्ष में है, लेकिन श्रमिक दल का उद्देश्य है शांतिपूर्ण और सवधानिक पद्धति से प्रजातांत्रिक समाजवाद की स्थापना। किंतु अमरीकी राजनीति के दो प्रमुख दला—रिपब्लिकन दल और डेमोक्रेटिक दल—में विचारधारा सम्बंधी भेद का अभाव है। विदेश नीति या राजनीतिक और आर्थिक जीवन के आदर्शों के सम्बन्ध में इन दोनों राजनीतिक दलों का एक समान दृष्टिकोण है। फाइनेर के विचारानुसार 'ब्रिटेन के अनुदार तथा श्रमिक दलों की स्पष्ट भिन्नता के समान विभिन्न आदर्शों की साधना के आधार पर रिपब्लिकन और डेमोक्रेटिक दलों के बीच अंतर की कोई रेखा नहीं खींची जा सकती। वास्तव में इन्हें एक ही दल के दो अंग कहना अधिक उचित होगा, जिनको रिपब्लिकन और डेमोक्रेट दो विभिन्न नामों से पुकारा जाता है।' लाड ब्राइस ने अमरीकी राजनीति के दो दलों की तुलना दो ऐसी खाली बोटों से की है, जिनमें अलग-अलग पेय के लेबिल लगे हुए हैं। एमरसन की यह पंक्ति भी ब्रिटिश दला से अमरीकी दलों का भेद ही बतलाती है कि 'साधारणतया हमारे दल (अमरीकी दल) परिस्थितियों के दल हैं, सिद्धांतों के नहीं।'

¹ The political parties in the United States of America essentially differ in their aims and character from those in England and most other countries
—Covell

² Ordinarily our parties are parties of circumstances and not of principles
—Amerson

(२) सगठन और दृष्टिकोण की दृष्टि से ब्रिटिश राजनीतिक दल राष्ट्रीय होते हैं और उनमें बहुत अधिक गुच्छ सगठन देखा जा सकता है, लेकिन अमरीकी राजनीतिक दलों में स्थानीयता की प्रवृत्ति प्रबल है। अमरीकी राजनीतिक दल केवल राष्ट्रपति के चुनाव के समय ही राष्ट्रीय रूप धारण करते हैं अन्यथा वस्तुतः वे स्थानीय और राज्य सगठन ही होते हैं।

(३) ब्रिटिश राजनीतिक दल अपने कठोर दलीय अनुशासन के लिए सुविख्यात हैं और ब्रिटिश राजनीति में दल के सदस्यों द्वारा दलीय अनुशासन की अवहेलना की घटनाएँ बहुत कम ही घटित होती हैं। लेकिन यह कठोर दलीय अनुशासन अमरीकी राजनीतिक दलों के लिए ऐसी ईर्ष्या की वस्तु है, जिसे उनके द्वारा कभी भी प्राप्त नहीं किया जा सका है। अमरीकी कांग्रेस के सदस्यों द्वारा अनेक बार अपने दल के नेता के आदेशों निर्देशों की अवहेलना की जाती रही है।

(४) सम्भवतया ब्रिटेन की ससदीय व्यवस्था का यह परिणाम है कि ब्रिटिश दल सदैव सक्रिय रहते हैं, लेकिन अमरीकी राजनीतिक दल राष्ट्रपति के चुनाव के समय ही सक्रिय रहते हैं। एक बार राष्ट्रपति का चुनाव हो जाने के बाद तीन वर्षों से भी अधिक अवधि तक वे निष्क्रिय बने रहते हैं।

(५) अमरीकी राजनीतिक दलों में दबाव ग्रुप (Pressure groups) बहुत अधिक सक्रिय हैं, लेकिन ब्रिटेन में ऐसा नहीं है।

(६) अमरीका में राजनीतिक दलों से ही सम्बंधित एक संकल्प 'लूट की प्रणाली' (Spoils System) है जिसके द्वारा विजेता दल बहुत बड़ी संख्या में नागरिक सेवाओं से सम्बंधित पद अपने ही राजनीतिक दल के समर्थकों को प्रदान करता है किंतु ब्रिटिश राजनीतिक दलों और उनके व्यवहार में ऐसी किसी प्रथा का नहीं अपनाया गया है।

प्रश्न

- १ अमरीकी मविधान में राजनीतिक दलों के कार्यकरण का वर्णन कीजिए।
(कानपुर १९७१)
- २ अमरीकी मविधान में राजनीतिक दलों ने उसके संचालन की दृष्टि से क्या योग दिया है ?
(राजस्थान, १९७२)
- ३ अमरीका में राजनीतिक दलों के कार्यों का आलाचनात्मक विश्लेषण कीजिए।
(जीवाजी, १९६६)
- ४ अमरीका तथा ब्रिटेन की दलबन्दी प्रथा की तुलना कीजिए और भेद बताइए।
(जीवाजी, १९६७, विक्रम, १९६५ ६६)

1

स्विट्जरलैण्ड के संविधान का विकास और उसकी विशेषताएँ

(CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF SWITZERLAND
AND ITS CHARACTERISTICS)

‘स्विट्जरलैण्ड अशांति के समुद्र में शांति का द्वीप है।’

—जान ब्राउन मसन

स्विस संवैधानिक व्यवस्था के अध्ययन का महत्त्व

लगभग ५० लाख जनसंख्या और १६ हजार वर्गमील भूमि का देश स्विट्जरलैण्ड विश्व के सबसे छोटे स्वतंत्र राज्या में से एक है। लेकिन अपनी विशिष्ट राजनीतिक संस्थाओं के कारण स्विस संविधान और शासन व्यवस्था के अध्ययन का निश्चित रूप से बहुत अधिक महत्त्व है। साधारण व्यक्ति के लिए स्विट्जरलैण्ड विश्व का सबसे प्रमुख प्राकृतिक सौंदर्य स्थल, रैंड क्रॉस का केंद्र और प्रसिद्ध घड़ियों का निर्माण स्थल ही है लेकिन राजनीति विज्ञान के विद्यार्थी के लिए यह इससे बहुत अधिक है। यह प्रजातंत्र का घर और विश्व की सबसे प्रमुख राजनीतिक प्रयोगशाला है। स्विट्जरलैण्ड के संवैधानिक महत्त्व का अध्ययन निम्न रूपों में किया जा सकता है

(१) विश्व का सर्वाधिक प्राचीन गणतंत्र—स्विट्जरलैण्ड विश्व का सर्वाधिक प्राचीन गणतंत्रीय राज्य है। सन् १८४८ के संविधान द्वारा जब स्विट्जरलैण्ड में गणतंत्र की स्थापना हुई, उस समय वह आधुनिक विश्व का अकेला गणतंत्र था। १८४८ के पूर्व भी स्विट्जरलैण्ड में उस प्रकार का राजतंत्र नहीं रहा, जिस प्रकार का राजतंत्र इंग्लैंड, फ्रांस या सोवियत रूस में था। रैंपाड इमी बात को दृष्टि में रखते हुए लिखते हैं कि ‘स्विट्जरलैण्ड युगों से गणतंत्र रहा

¹ A happy island in a sea of unrest

—John Brown Mason *Switzerland in Foreign Governments* p 388

है।¹ स्विस नागरिक न केवल वशानुगत राजा वरन् किसी एक निर्वाचित प्रधान को भी पूर्ण शक्ति प्रदान करने के विरुद्ध रहे हैं और इस गणतन्त्रीय भावना की अत्यधिक प्रबलता के कारण ही उनके द्वारा एकल कायपालिका के स्थान पर वल्ल कायपालिका को अपनाया गया है। हेस हूवर ने लिखा है कि "राजतन्त्रीय ढंग से सोचना स्वित्जरलण्ड के निवासी के लिए एक विदेशी बात है। किसी शासक को शक्ति व सुविधाओं के लिए उसके हृदय में कोई गुजाइश नहीं है, उसके लिए राज्य सब नागरिकों का मामला है उसका संचालन न तो धश परम्परागत आधार पर हो सकता है और न उसे किसी एक निर्वाचित व्यक्ति के ही सुपुत्र किया जा सकता है।"²

(२) प्रजातन्त्र का आदर्श प्रतीक—स्विस राजनीतिक व्यवस्था का महत्त्व प्रदान करने वाला दूसरा तत्त्व उसका प्रजातन्त्रात्मक लक्षण है। आधुनिक युग में स्वित्जरलण्ड उसी प्रकार से प्रजातन्त्र का प्रतीक है जिस प्रकार प्राचीन विश्व में एथेन्स था। स्विस प्रजातन्त्र में नागरिकों को राजनीतिक व्यवस्था में भाग लेने की जितनी सीमा तक शक्ति प्रदान की गई है, उतनी सीमा तक अथर्व विमी लोकतन्त्र में प्रदान नहीं की गयी है। ५ स्विस कण्टनों में वर्तमान समय में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र है और नागरिकों के द्वारा जन सभाओं में कानूनों का निर्माण किया जाता है। लोकनिर्णय और जारम्भक का स्वित्जरलण्ड में ही उदय हुआ और वर्तमान समय में भी इनका बहुत अधिक सीमा तक पालन किया जाता है। अतः यह ठीक ही कहा गया है कि यदि ब्रिटेन संसदात्मक व्यवस्था का और अमरीका संघात्मक व्यवस्था का जनक है, तो स्वित्जरलण्ड आधुनिक विश्व में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का घर हान का दावा कर सकता है।

(३) विविधता में एकता—स्वित्जरलण्ड में विविधता के बीच एकता का भी एक आदर्श उदाहरण उपस्थित किया है। स्वित्जरलण्ड में भाषा धर्म और संस्कृति के भेद पाये जाते हैं लेकिन इन भेदों के बावजूद राष्ट्रीय एकता की भावना बहुत अधिक प्रबल है। स्वित्जरलण्ड में लगभग ७४ प्रतिशत लोग जर्मन, २० प्रतिशत फ्रेंच ५ प्रतिशत इटालियन और १ प्रतिशत रोमन भाषामापी हैं, लेकिन इस भाषा सम्बन्धी विविधता का हल इन सभी भाषाओं को राजभाषा का स्तर प्रदान कर निकाल लिया गया है। इसी प्रकार वहाँ लगभग ५८ प्रतिशत लोग प्रोटस्टैण्ट, ४० प्रतिशत रोमन कैथोलिक १ प्रतिशत यहूदी और १ प्रतिशत अन्य

1 Switzerland has been throughout the ages a Republic

—Rappard

2 'Monarchistic ways of thinking are alien to the Swiss he has no understanding for the powers and privileges of a ruler for him the State is an affair of all citizens and its guidance is not to be hereditary nor it is to be entrusted to an elected individual

—Hans Huber *How Switzerland is Governed*

है, लेकिन इन सभी ने धार्मिक सहिष्णुता और एक दूसरे के प्रति सम्मान को इनन गहर रूप में अपना लिया है कि इन धार्मिक भेदों ने राष्ट्रीय एकता को गिबल करने के बजाय सुदृढ ही किया है। भाषायी और धार्मिक भेदों के कारण फूट उत्पन्न न होने का एक कारण यह भी है कि वहाँ एक ही धर्म के अनुयायियों की भाषाएँ अनेक हैं और एक भाषा बोलने वाले लोग अनेक धर्मों के अनुयायी हैं। इससे अतिरिक्त कण्टनों की सीमाएँ भी धर्म तथा भाषा के क्षेत्रों की सीमाओं में भिन्न हैं। इन सबके कारण धर्म भाषा और क्षेत्रीयता के भेद प्रबल नहीं हो सका है और युजल के शब्दों में 'स्विट्जरलैण्ड ने यह दिखा दिया है कि उन लोगों में भी घनिष्ट सहयोग की सम्भावना हो सकती है जो कभी राजनीतिक दृष्टि से परस्पर स्थित थे तथा जो आज भाषा व धर्म के द्वारा व्यापक रूप से विभाजित हैं।'¹

स्विट्जरलैण्ड की संविधान में यह एकता भारत जैसे राज्य के लिए तो एक उदाहरण है ही सुदूर भविष्य में एक विश्व राज्य की स्थापना के लिए भी यह एक आदर्श बन सकता है। जान ग्राउन मंसन ने इन सम्बन्ध में लिखा है कि—'भाषा तथा धर्म सम्बन्धी स्पष्ट विविधता के होते हुए भी जिस कोटि की राष्ट्रीय एकता स्विट्जरलैण्ड में पाई जाती है उसने अंतरराष्ट्रीय मामलों के अनेक अध्ययनकर्ताओं का ध्यान आकर्षित किया है। उन्हें उससे यह प्रमाणित होने की आशा दिखाई देती है कि उन राष्ट्रों में भी उच्च कोटि का सहयोग सम्भव है जिनमें संस्कृति सम्बन्धी व्यापक भिन्नता पाई जाती हो तथा जिनमें स्वतंत्रता की शक्तिशाली परम्परा चली आई हो।'²

(४) स्थायी तटस्थता—अंतरराष्ट्रीय राजनीति की दृष्टि से भी स्विट्जरलैण्ड की राजनीतिक व्यवस्था का अध्ययन महत्वपूर्ण है। वर्तमान समय में जबकि विश्व के विभिन्न राज्य एक दूसरे का विरोध करने में सलग्न हैं स्विट्जरलैण्ड ने स्थायी तटस्थता को अपनाकर 'अशांति के समुद्र में बसने वाले सुखी द्वीप' की स्थिति कर ली है। सर्वप्रथम १८१५ की वियना कांग्रेस द्वारा स्विट्जरलैण्ड की स्थायी तटस्थता को मान्यता प्रदान की गई। १८१६ की वारसिय संधि और उसके बाद के

¹ 'Switzerland has demonstrated the possibility of close co-operation between peoples who at one time were independent of each other politically and who today are widely divided by language and religion

—Buell and others *Democratic Government in Europe*, p 558

² Switzerland's remarkable degree of national unity despite pronounced linguistic and religious diversity has aroused interest of many students of international affairs. They see in it a hopeful evidence that a high degree of co-operation is possible between nations of widely different cultures and strange traditions of independence

—John Brown Mason, *Foreign Governments*, p 320

अब अंतरराष्ट्रीय सम्मेलनों में स्विट्जरलैण्ड ने सदा इस बात पर बल दिया कि स्विट्जरलैण्ड को स्थायी रूप से एक तटस्थ राज्य घोषित किया जाय और सभी राज्यों ने स्विट्जरलैण्ड की इस स्थिति का स्वीकार किया। प्रथम महायुद्ध और द्वितीय महायुद्ध में स्विट्जरलैण्ड ने युद्धरत दोनों पक्षों के साथ समान सम्बन्ध बनाए रखे और हिटलर तथा मुसोलिनी ने भी उसकी तटस्थता को बना रहने दिया। इसी कारण स्विट्जरलैण्ड के द्वारा संयुक्तराष्ट्र संघ की सदस्यता प्राप्त नहीं की गई है, क्योंकि संघ की सदस्यता मध्य राज्यों को आक्रमणकारी राज्य के विरुद्ध युद्ध करने का दायित्व मांगती है। स्विट्जरलैण्ड संघ की आर्थिक, सामाजिक और मानवीय क्षेत्र में कार्य करने वाली एजेंसियाँ का सदस्य अवश्य है।

इस सम्बन्ध में हमारे द्वारा भारत की तटस्थता और स्विट्जरलैण्ड का तटस्थता में अंतर कर्ण लिया जाना चाहिए। भारतीय तटस्थता का तात्पर्य शीतयुद्ध के दो पक्षों में तटस्थता से है और इस सही अर्थ में 'असंलग्नता की नीति' (Policy of Non-alignment) कहा जाना चाहिए। आधुनिक विश्व के अब तथाकथित तटस्थ राष्ट्रों की स्थिति भी यही है। लेकिन स्विट्जरलैण्ड अंतरराष्ट्रीय कानून के अर्थों में तटस्थ है और उसे विश्व के विभिन्न राज्यों के विवादों से कुछ भी लेना देना नहीं है। अपनी इस तटस्थता के कारण स्विट्जरलैण्ड को अंतरराष्ट्रीय राजनीति में बहुत अधिक सम्मानपूर्ण स्थान प्राप्त है और इसी आधार पर इसने परस्पर विरोधी राज्यों के बीच सम्पन्न सूत्र का कार्य किया है।

अपनी स्थायी तटस्थता के बावजूद स्विट्जरलैण्ड किसी भी आक्रमण से रक्षा के लिए तत्पर और सज्ज है।

(५) बहुत कार्यपालिका—सामान्यतया ऐसा समझा जाता है कि कार्यपालिका का संगठन एकल होना चाहिए, जिससे उसके द्वारा शासन व्यवस्था का संचालन कुशलता के साथ किया जा सके। भारत ब्रिटेन और अमेरिका आदि देशों में एकल कार्यपालिका ही है, लेकिन स्विट्जरलैण्ड में ७ सदस्यों की बहुल कार्यपालिका को अपनाया गया है। यह कार्यपालिका न तो पूर्ण अंगों में ससदात्मक है और न ही अध्यक्षतात्मक, वरन् इसमें दोनों के ही गुणों को ग्रहण करते हुए विश्व के सम्मुख एक नवीन उदाहरण उपस्थित किया गया है।

स्विट्जरलैण्ड का संवैधानिक विकास

वर्तमान स्विट्जरलैण्ड के निर्माण की प्रक्रिया और स्विट्जरलैण्ड के संवैधानिक विकास का प्रारम्भ १२६१ में सम्पन्न हुआ है जबकि ऊरी, स्विस और अष्टरहाल्डेन द्वारा आत्मरक्षा हेतु एक राज्यमण्डल (League) की स्थापना की गई। इसके पूर्व वर्तमान स्विट्जरलैण्ड के क्षेत्र में अलग-अलग कण्टोन थे और उनके बीच कोई समन्वयकारी या एकीकृत सत्ता नहीं थी। इसके पूर्व ये कण्टोन आस्टिया के हप्सबर्ग शासकों के अधीन थे, लेकिन १२६१ में तीनों कण्टनों ने हप्सबर्ग शासन से स्वतंत्रता की घोषणा करते हुए एक राज्यमण्डल की स्थापना की।

हेन्सबग शासन द्वारा इन तीन कण्टना को पुनः अपने आधीन लेने का प्रयत्न किया गया, लेकिन ये कण्टन अपनी स्वतंत्रता की रक्षा करने में सफल रहे। इससे प्रोत्साहित होकर अन्य कण्टन भी राज्यमण्डल की ओर प्रवृत्त हुए और १३५३ तक इस राज्यमण्डल में ८ कण्टन शामिल हो गये। १६४८ तक इस राज्यमण्डल में १३ कण्टन शामिल हो गये जो सभी जर्मन भाषा भाषी थे। राज्यमण्डल की प्रतिष्ठा में भी निरन्तर वृद्धि हुई और १६४८ की वेस्टफेलिया की संधि में इसे एक सम्प्रभु राज्य के रूप में मान्यता प्रदान की गई।

राज्यमण्डल की दुबलता—यद्यपि यह राज्यमण्डल बाहरी आक्रमणों के विरुद्ध अपने अस्तित्व को बनाये रखने में सफल रहा था लेकिन राज्यमण्डल निश्चित रूप से बहुत अधिक दुबल था। राज्यमण्डल की अपनी कोई स्थायी केन्द्रीय सरकार नहीं थी। इसकी एकमात्र समस्या 'डायट (Diet)' थी, जिसके समय नमय पर सम्मेलन अवश्य होते थे और उसमें राष्ट्रीय महत्त्व के प्रश्नों पर विचार होता था परन्तु जो कण्टन बहुमत नियम से असहमत हो उन पर बल नियम लागू नहीं होते थे। प्रतिनिधि अपने कण्टनों द्वारा दिये गये आदेशों के अनुसार ही कार्य करते थे। न कोई सघीय वायपालिका थी न कोई सघीय सेना न कोई राष्ट्रीय नागरिकता थी और न कोई सघीय जनपदाधिकारी बगैरे। इसके अतिरिक्त विभिन्न कण्टनों की शासन प्रणालियाँ में प्रचुर विभिन्नता थी। ६ कण्टनों में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र था, ३ कण्टनों में सीमित मताधिकार के साथ प्रतिनिध्यात्मक प्रजातंत्र और शेष चार कण्टन कुलीनतात्मक थे। धार्मिक मतभेदों के कारण १७१२ में दूसरा गृहयुद्ध छिड़ गया, जिसने स्विस राज्यमण्डल को बड़ा दुबल कर दिया। इसलिए अनेक इतिहासकारों का तो यहाँ तक मत है कि इस समय स्विस नाम की कोई वस्तु ही नहीं थी। ब्रूक्स का कहना है कि 'इस समय स्विट्जरलैण्ड का केन्द्रीय शासन 'राज्यमण्डल के विधान (Articles of Confederation) के अंतर्गत संचालित संयुक्त राज्य अमरीका के केन्द्रीय शासन से भी अधिक शक्तिहीन था।'¹

हेल्बेटिक गणतंत्र का स्थापना (१७९८-१८१५)—इस स्थिति में क्रांतिकारी फ्रांसीसी सेनाओं ने स्विट्जरलैण्ड पर आक्रमण कर राज्यमण्डल की निवृत्तता को नितांत स्पष्ट कर दिया। विजय के पश्चात् फ्रांसीसी क्रांतिकारियों ने पुराने राज्यमण्डल के स्थान पर नवीन गणतंत्र की स्थापना की और इसे हेल्बेटिक गणतंत्र का नाम दिया गया। यह नवीन गणतंत्र वास्तव में फ्रांस का एक संरक्षित राज्य था और पेरिस में एक नवीन सविधान बनाकर इस पर लाद दिया गया था। इस नवीन सविधान और उसके अंतर्गत स्थापित की गई व्यवस्था के सबसे प्रमुख लक्षण एकात्मकता, केन्द्रीय सत्ता और सुदृढ नौकरशाही थी। यह नवीन व्यवस्था

¹ Robert Brooks, *Government and Politics of Switzerland*, p 34

६ स्वित्जरलण्ड का सविधान

स्वित्जरलण्ड की मूल स्थानीयता की प्रवृत्ति के इतनी अधिक विरुद्ध थी कि एक विरोध होना नितांत स्वाभाविक था। शीघ्र ही लगभग समस्त स्वित्जरलण्ड में इस व्यवस्था के विरुद्ध अशांति और विद्रोह फैल गया।

स्वित्जरलण्ड में पुनः शांति और व्यवस्था स्थापित करने के उद्देश्य से नपोलियन ने हस्तक्षेप किया और स्वित्जरलण्ड के ६० प्रतिनिधियों को पेरिस बुला कर इन्हें फ्रांसीसी परामशदाताओं की सहायता से स्वित्जरलण्ड के लिए एक नवीन सविधान रचने का कार्य सौंपा गया। १८०३ में नपोलियन ने प्रसिद्ध 'एक्ट ऑफ मेडिएशन (Act of Mediation)' की घोषणा की जिसने हल्बटिक गणतंत्र का अंत कर नवीन सविधान को कार्यावधि कर लिया। इस नवीन सविधान के आधार पर बहुत कुछ अशांति में राज्यमण्डल की व्यवस्था को पुनर्जीवित कर दिया गया और कण्टना को पर्याप्त सीमा तक स्वायत्तता प्रदान कर दी गई।

वियना कांग्रेस और नवीन सविधान (१८१५-१८४८)—१८१३ में नपोलियन की [पराजय के पश्चात् यूरोप के संयुक्त राज्यों ने १८१४ में स्विन डायट को एक नया सविधान बनाने के लिए विवश किया। उस नवीन व्यवस्था को 'पक्ट ऑफ पेरिस (Pact of Paris)' कहा जाता है और १८१५ की वियना कांग्रेस ने इस नवनिर्मित सविधान को स्वीकार कर लिया। वियना कांग्रेस में जहाँ एक ओर स्वित्जरलण्ड की आंतरिक व्यवस्था निर्धारित की, वहाँ अंतरराष्ट्रीय राजनीति में स्वित्जरलण्ड की स्थायी तटस्थता की घोषणा कर इसकी बहिर्देशिक स्थिति भी निर्धारित कर दी। वियना कांग्रेस का यह निश्चित रूप से सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य था जिसे वर्तमान समय तक मान्यता प्राप्त है। इसी समय स्विस राज्यमण्डल की सदस्य संख्या २२ हो गई और यह जर्मन फ्रेच तथा इटालियन तीन भाषाओं से सम्बन्धित लोगों का बहुभाषी राज्य हो गया। पेरिस पक्ट को इस दृष्टि से प्रतिक्रियावादी कहा जाता है कि इसने स्थानीय स्वायत्तता को अत्यधिक महत्व दिया और सर्वोप शक्ति को दुबल कर दिया।

सघर्ष और के द्वादी शक्तियों की विजय—१८१५ नवीन व्यवस्था लागू किय जाने के बाद से ही कण्टनों के मध्य सवधानिक और धार्मिक मतभेद और उनके परिणामस्वरूप सघर्ष प्रारम्भ हो गया। इस सघर्ष में दो पक्ष थे—एक पक्ष सुधारवादी प्रोटेस्टेंट और दूसरा पक्ष प्रतिक्रियावादी कथोलिक कण्टना का। सुधारवादी पक्ष, जिसे रेडिकल्स (Radicals) का नाम दिया गया अधिक एकात्मकता और केंद्रीकरण का समर्थक था, लेकिन प्रतिक्रियावादी पक्ष, जिसे फेडरलिस्ट्स (Federalists) का नाम दिया गया, कण्टना के लिए अधिकवाधिक स्वायत्तता चाहता था। १८४७ में यह सघर्ष अपने चरमोत्कर्ष पर पहुँच गया जबकि ७ कथोलिक कण्टना न राज्यमण्डल से पृथक् होकर अपने लिए एक पृथक् सघर्ष सुन्दरबुन्ड (Sunderbund) की स्थापना का प्रयत्न किया। १६ दिन (१० २६ नवम्बर १८४७)

के इस गृह युद्ध में राज्य सभ की सलाहों ने कथोलिक कण्टना की सेनाओं को पराजित कर दिया और केन्द्रवादी पक्ष की विजय हुई।

१८४८ का संविधान—युद्ध की समाप्ति पर मध्तीय डायट ने यह अनुभव किया कि केन्द्रीय सरकार पर्याप्त शक्तिशाली होनी चाहिए, जिससे वह बाहरी आक्रमणों का सामना तथा आन्तरिक क्षेत्र में शांति और व्यवस्था बनाये रखने का कार्य सफलतापूर्वक कर सके। अतः तदनुसार शासन प्रणाली में परिवर्तन करने के लिए फरवरी १८४८ में १४ सदस्यों का एक आयोग की नियुक्ति की गई। लगभग ५० दिन (११ फरवरी—८ अप्रैल, १८४८) के परिश्रम से इस आयोग ने संविधान का एक प्रारूप तैयार किया जिस पर ५ अगस्त से २ सितम्बर तक विभिन्न कण्टना में लोकनिर्णय लिया गया। लोकनिर्णय में जनता द्वारा भारी बहुमत से स्वीकार किये जाने और २२ में से १५ कण्टनों द्वारा इसे स्वीकार कर लिए जाने पर नया संविधान १२ सितम्बर, १८४८ का लागू कर दिया गया। रषाड के शब्दों में— 'इस संविधान ने लगभग साठे पाँच सदी से चले आ रहे कण्टनों के सभ को एक सभ राज्य के रूप में परिणत कर दिया।'¹

१८७४ का पूर्ण संवैधानिक संशोधन—१८८८ में निर्मित संविधान के अतगत संविधान के पूर्ण संशोधन और आर्थिक संशोधन की व्यवस्था की गई है। इस व्यवस्था का अतगत अब तक संविधान में ५७ संशोधन किये जा चुके हैं, लेकिन इसमें पूर्ण संशोधन १८७४ में ही किया गया और इसी का सर्वाधिक महत्त्व है। वर्तमान स्विस शासन प्रणाली का मूल आधार १८४८ में निर्मित और १८७४ में संशोधित किया गया संविधान ही है।

१८७४ का इस मूल संशोधन (revision) में चार दिशाओं में परिवर्तन किये गये (१) शासन शक्ति का अधिकाधिक केन्द्रिकरण, (२) प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रवाद की दिशा में प्रगति, (३) आर्थिक तथा सामाजिक क्षेत्रों में अधिकाधिक राजकीय हस्तक्षेप तथा (४) घातक महत्त्वों की शक्ति पर प्रहार तथा समाप्ति। संविधान के इस पूर्ण संशोधन में १८४८ के संविधान की १४ धाराएँ विलुक्त रह कर दी गयीं, ४० संशोधित हुई तथा २१ नई धाराएँ अपनाई गईं। यह संशोधित संविधान १६ अप्रैल १८७४ को जनता तथा राज्यों के बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिया गया। यह संशोधित संविधान १६ मई १८७४ से प्रभावी हुआ। पूर्ण संशोधन का एक महत्त्वपूर्ण कार्य मध्तीय सरकार की समस्त सेना पर नागरिक सत्ता का पूर्ण आधिपत्य स्थापित करना था।

१८७४ के उपरान्त संवैधानिक विकास—१८७४ से लेकर अब तक संविधान में अनेक संशोधन हो चुके हैं। संशोधनों का परिणामस्वरूप मध्तीय सरकार

¹ The constitution transformed the league of Cantons Switzerland had been for five centuries and a half into a State —W E Rappard *The Governments of Switzerland*

की शक्तियों का और अधिक केंद्रीकरण हुआ है और इन संशोधनों ने जीवन के आर्थिक तथा सामाजिक क्षेत्रों में शासन को और अधिक उत्तरदायित्व सौंपे हैं। इसके साथ ही कानून निर्माण में लोकनिर्णय को अपनाकर लोगों को कानून निर्माण में और अधिक प्रत्यक्ष भाग प्रदान किया गया है। १९३५ में एक आंदोलन के माध्यम से मांग की गई कि स्विटजरलण्ड के संविधान में पुनः पूर्ण संशोधन होना चाहिए। इस आंदोलन के समर्थक चाहते थे कि कण्टना की शक्तियों में वृद्धि की जाये विधानमण्डल को चुनाव 'व्यावसायिक प्रतिनिधित्व' (Occupational Representation) के सिद्धांत के अनुसार हो और अंततोगत्वा स्विटजरलण्ड में एक 'निगमनात्मक राज्य' (Corporate State) की स्थापना की जाय। किंतु यह मांग अस्वीकृत कर दी गई और वर्तमान समय में स्विस संविधान में पूर्ण संशोधन की कोई सम्भावना नहीं है।

स्विस संविधान की विशेषताएँ

स्विटजरलण्ड विश्व की सबसे प्रमुख राजनीतिक प्रयोगशाला है और उमका संविधान निश्चित रूप से बहुत अधिक मौलिक तथा विलक्षण है। संविधान की इन विशेषताओं में ही इस छोटे से देश की सर्वैधानिक व्यवस्था के अध्ययन का बहुत अधिक महत्त्वपूर्ण बना दिया है और समस्त विश्व में राजनीतिक अध्ययन के प्रति रुचि रखने वाले व्यक्ति इसका अध्ययन बहुत अधिक गम्भीरता के साथ करते हैं। स्विस संविधान की प्रमुख विशेषताओं का अध्ययन निम्न रूप में किया जा सकता है

(१) निर्मित, लिखित और जपेक्षाकृत व्यापक संविधान—स्विटजरलण्ड का संविधान भारत, फ्रांस और अमरीका आदि देशों के संविधानों की भांति एक निर्मित और लिखित संविधान है। इस संविधान का मूल प्रारूप १८४८ में १४ सदस्यों के एक आयोग द्वारा तैयार किया गया था और इस मूल प्रारूप में १८७४ में व्यापक परिवर्तन किये गये। संविधान को इस दृष्टि से लिखित कहा जा सकता है कि यद्यपि स्विस संविधान में भी कुछ परम्पराएँ हैं और इसका निरंतर विकास होता रहा है लेकिन शासन व्यवस्था का मूल ढांचा १८४८ में निर्मित और १८७४ में संशोधित प्रलेख पर ही आधारित है।

स्विटजरलण्ड के संविधान में १२३ धाराएँ और ३ अध्याय हैं और संविधान के इस आधार की तुलना यदि अमरीकी संविधान में की जाय तो स्विस संविधान की व्यापकता नितान्त स्पष्ट हो जाती है। स्विस संविधान के दस जपेक्षाकृत बड़े आंगार के दो कारण हैं (१) इसमें अनेकों ऐसे विषयों का उल्लेख किया गया है जिनका वास्तव में कोई संवैधानिक महत्त्व नहीं है। उदाहरण के लिए मछली मारने का अधिकार खेलेने व जुआ खेलने आदि विषयों का भी संविधान में उल्लेख किया गया है, और (२) इसमें संघीय सरकार के अधिकारों तथा संघीय व कण्टना की सरकारों के बीच विधायी तथा प्रशासकीय अधिकार क्षेत्र के विभाजन का वर्णन अत्यधिक विस्तार से

किया गया है। फलस्वरूप स्विटजरलण्ड उन संवैधानिक विवादों से लगभग मुक्त रहा, जिनके कारण संयुक्त राज्य अमरीका में यायपालिका इतनी शक्तिशाली हो गई है।

(२) कठोर सविधान (Rigid Constitution)—स्विस सविधान एक कठोर सविधान है अर्थात् उसमें संशोधन करने के लिए सामान्य कानून के निर्माण की प्रक्रिया से भिन्न एक विशेष प्रक्रिया को अपनाना होता है। सघात्मक शासन व्यवस्था को अपनाये जाने के कारण सविधान का कठोर होना आवश्यक भी था। व्यवहार के अंतर्गत यद्यपि संशोधन की प्रक्रिया भारत की व्यवस्था से अधिक जटिल है, परन्तु अमरीका की तुलना में निश्चित रूप से कम कठोर है। स्विस सविधान में १२५ वर्षों में ५७ संशोधन हो चुके हैं, जबकि अमरीकी सविधान में १८५ वर्षों में २३ संशोधन ही हुए हैं।

सविधान में संशोधन की प्रक्रिया

स्विस सविधान कठोर है, इसमें न केवल साधारण कानून निर्माण की प्रक्रिया से परिवर्तन नहीं किया जा सकता, वरन् ऐसी व्यवस्था की गई है कि इसमें कण्टोन और स्विस संघ की जनता की सहमति के बिना भी परिवर्तन नहीं किया जा सकता। स्विस सविधान में दो प्रकार के संशोधन किये जा सकते हैं—पूण संशोधन और आंशिक संशोधन और इन दोनों प्रकार के संशोधनों की प्रक्रिया में कुछ अंतर है। संशोधन प्रक्रिया के दो चरण हैं—प्रथम संशोधन प्रस्ताव की प्रस्तावना या उसका आरम्भ और द्वितीय संशोधन का पुष्टीकरण। ये दोनों चरण इस प्रकार हैं

सविधान के पूण संशोधन का आरम्भ—पूण संशोधन का तात्पर्य सविधान की पूरी व्यवस्था पर पुनर्विचार से है। इससे सम्बन्धित व्यवस्था सविधान की धारा २० में दी गई है। स्विटजरलण्ड के अन्तर्गत सविधान में संशोधन प्रस्तावित करने के विषय में सघीय व्यवस्थापिका (सघीय सभा), सघीय कायपालिका (सघीय परिषद) और संघ की जनता तीनों को अधिकार प्रदान किया गया है। सविधान में संशोधन का प्रस्ताव सघीय सभा के किसी सदन द्वारा या सघीय परिषद द्वारा या ५० हजार पंजीकृत मतदाताओं के द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है। यह प्रस्ताव दो परिस्थितियों में लोकनिर्णय के लिए भेजा जाता है। प्रथम, यदि प्रस्ताव सघीय सभा के किसी सदन या सघीय परिषद द्वारा प्रस्तावित किया गया है और उसके सम्बन्ध में दोनों सदनों में मतभेद है। द्वितीय, यदि संशोधन का प्रस्ताव ५० हजार मतदाताओं द्वारा प्रस्तावित किया गया है तो इसे लोकनिर्णय के लिए भेजा जायगा। यदि संशोधन प्रस्ताव सघीय परिषद द्वारा या सघीय सभा के किसी एक सदन द्वारा प्रस्तावित किया गया है और उस प्रस्ताव की स्वीकृति या अस्वीकृति के सम्बन्ध में दोनों सदनों का एक ही विचार है, तो प्रस्ताव लोकनिर्णय के लिए नहीं भेजा जाता है।

जिन दो परिस्थितियों में प्रस्ताव लोक निणय के लिए भेजा जाता है उनमें जनता को यह निणय करने का अवसर दिया जाता है कि संविधान में पूरा संशोधन किया जाय या नहीं। यदि मतदाताओं के बहुमत द्वारा निणय किया जाय कि संविधान में पूरा संशोधन किया जाना चाहिए तो फिर संघीय व्यवस्थापिका के दोनों सदनों का नवीन निर्वाचन कराया जाता है और नवीन सिरे से निर्वाचित व्यवस्थापिका संविधान में पूरा संशोधन का कार्य करती है।

संविधान के आंशिक संशोधन का प्रारम्भ—आंशिक संशोधन का तात्पर्य संविधान की किसी एक या कुछ विशेष धाराओं में ही संशोधन से है। आंशिक संशोधन का प्रारम्भ संघीय सभा के किसी एक सदन द्वारा संघीय परिषद द्वारा या ५० हजार मतदाताओं द्वारा किया जा सकता है। यदि यह प्रस्ताव संघीय सभा के एक सदन द्वारा या संघीय परिषद द्वारा प्रस्तावित किया गया है और इस पर दोनों सदनों में मतभेद है, तो इस प्रस्ताव पर लोकनिणय किया जाता है।

५० हजार मतदाताओं द्वारा आंशिक संशोधन की प्रस्तावना 'संविधानित आरम्भ' (Formulated Initiative) या अविधानित आरम्भ' (Unformulated Initiative) के रूप में की जा सकती है। संविधानित आरम्भ का तात्पर्य है कि जनता संविधान में सम्बंधित संशोधन का प्रस्ताव स्वयं तैयार कर संघीय सभा के सम्मुख प्रस्तुत करे। अविधानित आरम्भ का तात्पर्य यह है कि जनता एक विशेष प्रकार के संवैधानिक संशोधन के विषय में अपनी इच्छा व्यक्त कर दे और सम्बंधित विधेयक तैयार करने का कार्य संघीय सभा के द्वितीय सदन राज्य परिषद पर छोड़ दे। यदि जनता द्वारा अविधानित आरम्भ के रूप में प्रस्ताव किया गया है और संघीय सभा संशोधन सम्बंधी जनता को मांग को मोट रूप से स्वीकार कर लेती है तो राज्य सभा संशोधन का प्रावधान तैयार करती है, पर यदि संघीय सभा मांग को अस्वीकार कर देती है तो इस बात का निणय लोकनिणय के आधार पर किया जाता है कि प्रस्तावित आंशिक संशोधन किया जाना चाहिए या नहीं।

आंशिक संशोधन की मांग जब सम्बंधित विधेयक के साथ अर्थात् निर्मित या संविधानित आरम्भ के रूप में की जाती है तो संघीय सभा के लिए यह जरूरी है कि वह उस जनता की स्वीकृति के लिए रण, चाहे वह उमम सहमत ही या असहमत। यदि संघीय सभा इस प्रस्ताव में असहमत है तो वह प्रस्ताव जनता के समक्ष लोक निणय के लिए रण दृष्ट यह सिफारिश कर सकती है कि जनता उस अस्वीकार करे। संघीय सभा एक पकलिक प्रस्ताव (Counter Proposal) भी तैयार कर सकती है और उमक द्वारा जनता के प्रस्ताव के साथ साथ अपना प्रस्ताव भी साथ निणय के लिए प्रस्तुत किया जा सकता है। जनता द्वारा जिस विधेयक या प्रस्ताव को बहुमत से स्वीकार किया जाय, वह प्रस्तावित हो जाता है।

संशोधन का पुष्टीकरण (Ratification)—संशोधन प्रक्रिया का दूसरा चरण संशोधन की पुष्टि का है और चाहे पूरा संशोधन का प्रस्ताव हो या आंशिक संशोधन का, संशोधन के पुष्टीकरण हेतु एक ही प्रक्रिया अपनाई जाती है। संशोधन की पुष्टि हेतु प्रस्ताव को लोकनिर्णय के लिए रखा जाता है। संशोधन तभी पारित समझा जाता है जबकि कण्टना के बहुमत तथा स्विस संघ की जनता के बहुमत द्वारा उसे स्वीकार कर लिया जाय। कण्टना के बहुमत का निर्णय करने में पूरे कण्टन का मत एक व अर्द्ध कण्टन का मत आधा गिना जाता है। इस प्रकार संशोधन पारित समझे जाने के लिए यह आवश्यक है कि कम से कम ११^१ कण्टना द्वारा और जनता के बहुमत द्वारा उसे स्वीकार किया जाय। जनता के बहुमत और कण्टना के बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिए जाने पर संविधान में सम्बंधित संशोधन हो जाता है।

संशोधन प्रक्रिया की उपरोक्त विवेचना से स्पष्ट है कि संशोधन की प्रक्रिया पर्याप्त जटिल है लेकिन फिर भी इस प्रक्रिया के कारण संवैधानिक विकास में कोई बाधा नहीं पहुँची है। स्विट्जरलैण्ड में यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था नहीं है और अब तक जा भी संवैधानिक विकास हुआ, वह औपचारिक संशोधन के आधार पर ही हुआ है। अब तक स्विट्जरलैण्ड के संविधान में एक बार १८७४ में पूरा संशोधन और ५७ आंशिक संशोधन हो चुके हैं। संशोधन प्रक्रिया की श्रेष्ठता का एक विशेष लक्षण यह है कि यह अत्यधिक लोकतंत्रीय है। स्विस जनता को संशोधन की प्रस्तावना या पुष्टि के सम्बंध में जिस प्रकार की शक्ति प्रदान की गई है, वसी शक्ति अब किसी संविधान द्वारा अपनी जनता को प्रदान नहीं की गई है।

अमरीकी संविधान की संशोधन प्रक्रिया से तुलना

अमरीका और स्विट्जरलैण्ड इन दोनों ही देशों के संविधान कठोर हैं। इसका मायम ही इन दोनों देशों में संशोधन प्रक्रिया के दो चरण हैं—संशोधन की प्रस्तावना और संशोधन की पुष्टि। लेकिन अब विस्तार की बातों में इन दोनों देशों के संविधानों की संशोधन प्रक्रिया में अंतर है, जो इस प्रकार है

(१) स्विस पद्धति में पूरा संवैधानिक संशोधन और आंशिक संवैधानिक संशोधन में भेद किया गया है, लेकिन अमरीकी संविधान की संशोधन प्रक्रिया में इस प्रकार का कोई भेद नहीं है।

(२) स्विट्जरलैण्ड में जनता के द्वारा संविधान में संशोधन का प्रस्ताव प्रस्तावित किया जा सकता है और संशोधन प्रस्ताव तभी पारित होना है, जबकि जनता के बहुमत द्वारा उसे स्वीकृति प्रदान कर दी जाय। लेकिन अमरीका में भारत, सोवियत रूस या अन्य देशों में जनता को संवैधानिक संशोधन की प्रस्तावना का अधिकार नहीं दिया गया है। इन देशों में संवैधानिक संशोधन की पुष्टि के लिए लोकनिर्णय की भी व्यवस्था नहीं है। इस प्रकार स्विस संविधान में संशोधन की प्रक्रिया अमरीका या अब किसी भी संविधान की तुलना में अधिक लोकतंत्रीय है।

(३) स्वित्जरलण्ड मे बायपालिका द्वारा सशोधन प्रस्तावित किये जाने की व्यवस्था है लेकिन अमरीका या अन्य देशो मे ऐसा नही है ।

(४) अमरीका मे सघ की इकाइया को सविधान मे सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार है, लेकिन स्विस सघ के कण्टनो को सविधान मे सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार नही है ।

(५) स्वित्जरलण्ड और अमरीका, इन दोना ही देशा के सविधान कठोर है लेकिन अमरावी सविधान मे सशोधन की प्रक्रिया स्विस सविधान मे सशोधन की प्रक्रिया से निश्चित रूप मे अधिक जटिल है । अमरीका मे कांग्रेस के दोना सदनो द्वारा दो तिहाई बहुमत से प्रस्ताव पारित किये जाने पर ही सवधानिक सशोधन प्रस्तावित होता है और तीन चौथाई इकाइयो के विधान मण्डलो या तीन चौथाई इकाइया के सविधान सशोधन सम्मेलना द्वारा पारित किये जाने पर सशोधन प्रस्ताव की पुष्टि होती है लेकिन स्वित्जरलण्ड मे इस सम्बन्ध मे सघीय सभा के दोनो सदनो के बहुमत कण्टनो के बहुमत और जनता के बहुमत की ही आवश्यकता है, इनमे से किसी के द्वारा भी दो तिहाई तीन चौथाई या इस प्रकार के किसी विनियम बहुमत से प्रस्ताव पारित किये जाने की आवश्यकता नही है । इस प्रकार स्विस पद्धति अपक्षाकृत सरल है । अमरीका के १८५ वर्षों के सवधानिक इतिहास मे २३ सशोधन ही हुए हैं, स्वित्जरलण्ड के १२५ वर्षों के सवधानिक इतिहास मे २७ सशोधन हुए हैं । अमरीका मे यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था होने के कारण सवधानिक विकास का एक छोटा अंश औपचारिक सशोधनो से, लेकिन एक बड़ा अंश यायिक व्याख्याओ से सम्पन्न हुआ है । स्वित्जरलण्ड मे यायिक पुनर्विलोकन की कोई व्यवस्था नही है और सवधानिक विकास का समस्त कार्य औपचारिक सशोधनो से ही सम्पन्न हुआ है ।

(३) प्राचीनतम गणराज्य—स्वित्जरलण्ड का गणराज्य विश्व का सबसे पुराना है । १८७० तक सान भरिनो तथा हसा टाउन जैसे दो कम महत्त्वपूर्ण राज्यों के अतिरिक्त स्वित्जरलण्ड ही यूरोप का एकमात्र गणराज्य था । यूरोप और एशिया के प्राय सभी दशो मे जब स्वेच्छाचारी और निरंकुश राजाओ का शासन था, उस समय भी स्वित्जरलण्ड के समस्त कण्टनो मे लोकतन्त्रात्मक गणराज्य स्थापित था, और वहाँ की जनता को पर्याप्त अधिकार प्राप्त थे, जिनके आधार पर वह शासन तथा शासनाधिकारियो पर पर्याप्त नियंत्रण रखती थी । वहाँ किसी भी समय राजतन्त्र नहीं रहा । रैपाड का कहना है कि 'स्वित्जरलण्ड युगों से गणतन्त्र रहा है' ।

(४) प्रत्यक्ष लोकतन्त्र और उसके साधन—स्विस सविधान के द्वारा लोकतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था को सर्वाधिक श्रेष्ठ रूप मे अपनाया गया है । वर्तमान समय मे विश्व के अन्य राज्यों मे जब प्रत्यक्ष लोकतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था को अव्यवहारिक मानकर छोड़ दिया गया है तब भी स्वित्जरलण्ड के एक पूर्ण कण्टन (२२) और चार अर्ध-कण्टनो (जोब वाल्डेन, निड वाल्डेन, इनर अपेनजेस और

आउटर अपेनजेल) में प्रत्यक्ष लोकतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था विद्यमान है और इन कण्टनों में मतदाताओं की सभाओं 'लण्डसजीमाइण्ड (Landsgemeinde) के द्वारा कानून निर्माण का कार्य किया जाता है। इसके अतिरिक्त स्विट्जरलैंड में सघीय स्तर और कैंटनों के स्तर पर लोकनिर्णय और आरम्भक की प्रत्यक्ष लोकतन्त्रात्मक पद्धतियों को सफलता के साथ अपनाया गया है। इस प्रकार स्विट्जरलैंड को लोकतन्त्र का सर्वश्रेष्ठ उदाहरण कहा जा सकता है। ब्राइस का कथन है कि—“वर्तमान लोकतन्त्रोप राज्यों में जो कि वास्तविक लोकतन्त्र हैं, अध्ययन की दृष्टि से स्विट्जरलैंड का दावा सबसे बड़ा है। यह सबसे पुराना लोकतन्त्र है क्योंकि इसमें वे समुदाय हैं जिनमें लोकप्रिय शासन उस समय से चला जा रहा है जब सत्तार के किसी भी अर्थ भाग में लोकतन्त्र का नाम नहीं था। इनमें लोकतन्त्रोप सिद्धांतों का विकास किया है और यूरोप के किसी अन्य राज्य को अपना उह अधिक हृदय से लागू किया है।”¹ जुचर के शब्दों में—“पिछले वर्षों में स्विट्जरलैंड तथा लोकतन्त्र प्रायः समान अर्थों वाले बन गये हैं।”² १६७० तक स्विस लोकतन्त्र की एक विलक्षण बात यह थी कि महिलाओं को मताधिकार से वंचित रखा गया था लेकिन ८ फरवरी, १६७१ से महिलाओं को मताधिकार दे दिया गया है और अब २० वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक स्त्री पुरुष को यह अधिकार प्राप्त है।

(५) सघात्मक शासन व्यवस्था—यद्यपि सविधान में स्विट्जरलैंड को एक 'राज्यमण्डल' (Confederation) कहा गया है किन्तु वास्तव में स्विट्जरलैंड एक राज्यमण्डल न होकर सघ राज्य (Federation) ही है। स्विस सविधान में सघात्मक शासन के सभी प्रमुख लक्षण—लिखित और कठोर सविधान, सविधान द्वारा केन्द्र और इकाइयों में शक्ति का विभाजन, सघीय प्रायपालिका, राज्यों की नागरिकता और सघीय व्यवस्थापिका के द्वितीय सदन में सभी इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व आदि—की व्यवस्था की गयी है।

स्विस सघ में १६ पूर्ण कैंटन तथा ६ अर्द्ध कैंटन इस प्रकार २२ कैंटन या राज्य हैं। पूर्ण कैंटन और अर्द्ध कैंटन में दो बातों की दृष्टि से भेद किया गया है। जहाँ प्रत्येक पूर्ण कैंटन को राज्यसभा में २ प्रतिनिधि भेजन का अधिकार है, वहीं

1 Among the modern democracies which are true democracies Switzerland has the highest claim to be studied. It is the oldest for it contains communities in which popular government dates back farther than it does anywhere else in the world and it has pushed democratic doctrines farther and would apply them out more consistently than any other European State

—Bryce *Modern Democracies*, Vol I, p 367

2 Switzerland and democracy have, in recent years become almost synonymous

—Arnold J Zurcher, *The Political System of Switzerland* p 984

जड़ कण्टन को केवल एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। दूसरा भेद यह है कि मन्धानिक सशोधन के समय जहाँ पूण कण्टन का मत १ गिना जाता है वहाँ अड़ कण्टन का मत आधा गिना जाता है। सविधान के द्वारा केन्द्र और कण्टनो की सरकारो मे शक्तियो का विभाजन अमरीकी पद्धति के आधार पर ही किया गया है। सविधान म सघ की शक्तियो का वणन कर दिया गया है और शेष शक्तियाँ कण्टनो की सरकारो को दी गई हैं। कण्टनो को अपना अलग सविधान बनाने का अधिकार है, पर नु उनका सविधान म्विस मविधान के अनुरूप ही हाना चाहिए और प्रत्येक कण्टन के लिए गणतन्त्रीय शासन प्रणाली को अपनाया आवश्यक है। यद्यपि सघीय कायपालिका को सघीय क्षेत्र म यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्राप्त नहान है, लेकिन जय सभी लक्षणो के विद्यमान होने के कारण इस एक सघ राज्य कहा जा सकता है।

(६) उदारवादी दशन पर आधारित सविधान—वतमान समय म इगलण्ड, अमरीका आदि देशो के सविधान उदारवादी या व्यक्तिवादी दशन पर आधारित हैं तो सावियत रूस या चीन आदि देशो के सविधान समाजवादी दशन पर। स्वित्जरलण्ड के सविधान पर उदारवादी दशन का ही प्रभाव है। सविधान का मूल दशन यही है कि जीवन के सभी क्षेत्रो मे नागरिको को अधिकतम सम्भव सीमा तक स्वतन्त्रता प्राप्त होनी चाहिए और राज्य के द्वारा कम से कम हस्तक्षेप किया जाना चाहिए। यद्यपि वतमान समय मे स्वित्जरलण्ड मे भी राज्य के कायक्षेत्र के सम्बन्ध मे लोककल्याणकारी प्रवृत्तियो का विकास हो रहा है, लेकिन मूल विचार यही है कि नागरिको को आर्थिक क्षेत्र मे अधिकाधिक स्वतन्त्रता प्राप्त होनी चाहिए।

(७) ससदात्मक और अध्यक्षत्मक शासन व्यवस्थाओ का सम्बन्ध—सामान्यतया ऐसा समझा जाता है कि प्रजातन्त्र म या ता ब्रिटेन जसी ससदात्मक व्यवस्था को अपनाया जा सकता है या अमरीका जैसी अध्यक्षत्मक व्यवस्था को, लेकिन स्वित्जरलण्ड की शासन व्यवस्था एक अपवाद है क्योंकि यह न तो पूणतया ससदात्मक सिद्धांतो के अनुकूल है और न ही अध्यक्षत्मक सिद्धांतो के। स्वित्जरलण्ड मे व्यवस्थापिका (सघीय सभा) और कायपालिका (सघीय परिषद) परस्पर सम्बन्धित हैं, लेकिन इगलण्ड के समान कायपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नही है और व्यवस्थापिका कायपालिका को पदच्युत नही कर सकती। इसे अध्यक्षत्मक शासन व्यवस्था नही कहा जा सकता क्योंकि इसम अमरीकी सविधान के समान शक्ति विभाजन के सिद्धांत का नही अपनाया गया है। स्विस सविधान द्वारा ससदात्मक और अध्यक्षत्मक दोना ही प्रकार की शासन व्यवस्था के मूल गुणो को ग्रहण कर एक नवीन शासन व्यवस्था को जन्म दिया गया है।

(८) बहुल कायपालिका—सामान्य विचार यही है कि कायपालिका सगठन की दृष्टि से एकल हानी चाहिए, जिसमे उसके द्वारा शासन व्यवस्था के संचालन का कार्य कुशलतापूर्वक किया जा सके। किन्तु स्वित्जरलण्ड मे कायपालिका शक्ति ७

सदस्यों को एक सघीय परिषद् को प्रदान की गयी है और सघीय परिषद् के इन सातों सदस्यों की शक्तियाँ बिल्कुल समान हैं। इसी आधार पर इसे बहुल कायपालिका (Plural Executive) कहा जाता है और स्विटजरलण्ड में यह बहुत कायपालिका सफलता के साथ कार्य कर रही है। इस प्रकार की बहुल कायपालिका का एकमात्र अन्य उदाहरण सोवियत सघ की 'प्रेजीडियम' है लेकिन सोवियत सघ और स्विटजरलण्ड की शासन व्यवस्था में आधारभूत अंतर है। बहुल कायपालिका इस बात की प्रतीक है कि स्विटजरलण्ड में प्रजातन्त्रीय और गणतन्त्रीय भावना बहुत ही उत्तरी हुई है।

(६) औपचारिक अधिकार पत्र का अभाव—स्विटजरलण्ड के सविधान में इस प्रकार का कोई औपचारिक अधिकार पत्र नहीं है, जिस प्रकार का अधिकारपत्र भारत अमरीका या अन्य कुछ देशों के सविधान में है। परन्तु इसका अर्थ यह कदापि नहीं है कि स्विटजरलण्ड के लोगों का कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। सविधान की विभिन्न धाराओं द्वारा नागरिक को अधिकार प्रदान किये गये हैं। इनमें से कुछ इस प्रकार हैं। धारा २७ नागरिकों को धर्मनिरपेक्षता के माध्यम से शिक्षा का अधिकार प्रदान करती है और धारा ४६ घम व पूजा की आजादी का अधिकार प्रदान करती है और धारा ३१ व्यापार-व्यवसाय का अधिकार प्रदान करती है और धारा ५६ स्वतंत्रतापूर्वक सम्पत्ति का अधिकार प्रदान करती है और धारा ६० के अनुसार निम्न नागरिकों को सम्पत्ति का अधिकार प्रदान करती है। धारा ४ समानता का अधिकार प्रदान करती है जो निश्चित रूप से सर्वाधिक महत्वपूर्ण है।

कथोलिक चर्च) और उमस सम्प्रथित मस्याओ पर प्रतिबध लगा िया गया है ।¹

(११) सघीय क्षत्र म यायिक पुनर्विलोकन का अभाव—मघात्मक गान्त व्यवस्था म गामा यतया ऐमा समझा जाता है कि मघीय यायपालिका को संविधान की व्याख्या करन और रक्षा करन का अधिकार प्राप्त हाना चाहिए । इसका तात्पर्य यह है कि मघीय यायपालिका सघीय और इबाइया की व्यवस्थापिकाआ द्वारा निर्मित कानूना की सप्रधानिकता की जांच कर और यदि वह उचट संविधान क प्रति बून ममनती है, तो अयध घोषित कर द । इमी को 'यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार' कहा जाता है । लेकिन स्वित्जरलण्ड की मघीय यायपालिका को यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार जाणिक रूप म ही प्राप्त है । वहाँ का सर्वोच्च यायत्रय जिस 'सघीय यायमण्डल (Federal Tribunal) कहा जाता है, कण्टन क कानूना तथा प्रशामनिक कार्यों को तो अवैत्र घोषित कर सकता है, परंतु सघीय व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित कानूनों या मघीय प्रशासन द्वारा किय गय कार्यों को यायमण्डल द्वारा अवत्र घोषित नही किया जा सकता है । स्वित्जरलण्ड म मवित्रान की रखा करन का काय यायपालिका का नही सौपा गया है । वहाँ यह काय स्वय जनता द्वारा किया जाता है और जनता लोकनिणय के अनगत मघीय व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित किसी भी कानून को अवध घोषित कर सकती है । स्वित्जरलण्ड म भी मघीय यायपालिका को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार देने क सम्बन्ध म १६२६ मे प्रयत्न किया गया था, परंतु जनता ने उमे अस्वोकार कर दिया ।

(१२) बहु भाषाभाषी राज्य—सामायतया विविध भाषाआ वाले देश मे भी किसी एक भाषा को राजभाषा का स्वर प्रदान किया जाता है और इसके पीछे यह भावना हाती है कि किसी एक ही भाषा को राजकाज की भाषा क रूप म अपनाकर राष्ट्रीय एकता के लभ्य को अधिक अच्छे रूप म प्राप्त किया जा सकता । लेकिन स्वित्जरलण्ड म भाषायी विविधता की समस्या को दूसरे रूप म हल किया गया है । स्वित्जरलण्ड मे लगभग ७४ प्रतिशत लाग जमन, २० प्रतिशत फ्रेंच और ५ प्रतिशत इटैलियन भाषाभाषी हैं । इसके अतिरिक्त १ प्रतिशत व्यक्ति रोमाच नामक आदि भाषा का प्रयोग करते हैं । स्वित्जरलण्ड मे प्रारम्भ से ही समस्त राज्य काय जमन फ्रेंच और इटैलियन तीनों भाषाओ म होता था, १६२८ के सवधानिक सशोधन से रोमाच (Romanch) नामक आदि भाषा को भी राजभाषा मान लिया गया है । इस प्रकार स्वित्जरलण्ड बहुभाषा-भाषी राज्य है । भारत का तुलना म १ प्रतिशत जनसंख्या वाले इस राज्य द्वारा ४ भाषाओ को राज्य काय

¹ 'The order of Jesuits and societies affiliated with it may not be admitted in any part of Switzerland and all activities in Church and school are forbidden to their members

की भाषा के रूप में अपनाना सविधान और शासन की विशेषता तो है ही, यह उनके व्यावहारिक दृष्टिकोण का भी प्रतीक है।

प्रश्न

- १ स्विटजरलैण्ड के सविधान में संशोधन की प्रक्रिया का वर्णन कीजिए।
(आगरा, १९६५, ७१, कानपुर, १९६८)
- २ संयुक्त राज्य अमरीका और स्विटजरलैण्ड के सविधान में संशोधन की प्रक्रिया का तुलनात्मक वर्णन कीजिए।
(विक्रम, १९६६, ७१, लखनऊ, १९६३, ६६, ६८)
- ३ स्विस सविधान के मुख्य लक्षणों की विवेचना कीजिए।
(जीवाजी, १९६६, विक्रम, १९७२, आगरा, १९७३)
- ४ "वर्तमान लोकतन्त्रीय राज्यों में, जो वास्तव में लोकतन्त्र हैं, अध्ययन की दृष्टि से स्विटजरलैण्ड का दावा सबसे बड़ा है।" (ब्राडस) व्याख्या कीजिए और बतलाइए कि स्विटजरलैण्ड के सविधान में ऐसी कौनसी बातें हैं, जिनके आधार पर ब्राडस ने यह विचार व्यक्त किया।

2

स्विट्जरलैण्ड की सघीय व्यवस्था (FEDERAL SYSTEM OF SWITZERLAND)

“स्विट्जरलैण्ड की एक सघीय शासन व्यवस्था है और मूल रूप से वह जर्मन साम्राज्य व अमरीका के सघ जैसी है।”¹ — ब्रुकम

यद्यपि स्विट्जरलैण्ड क्षेत्र और जनसंख्या की दृष्टि से एक छोटा राज्य है, लेकिन यह छोटा राज्य विविधताओं से उतना ही परिपूर्ण है, जितना कि संयुक्त राज्य अमरीका, भारत या सोवियत सघ हैं। वही कारण स्विट्जरलैण्ड में भी अमरीका, भारत आदि देशों की भांति सघात्मक व्यवस्था को ही अपनाया गया है। जुचर के शब्दों में ‘सघवाद वह मूल वैधानिक सिद्धांत है जिस पर स्विट्जरलैण्ड का शासन आधारित है।’²

स्विट्जरलैण्ड, एक राज्य मण्डल नहीं, वरन् एक सघ राज्य
(Switzerland, a Federation, not a Confederation)

स्विस संविधान के प्रथम अनुच्छेद में कहा गया है कि ‘स्विस राज्यमण्डल २२ सम्प्रभुत्व सम्पन्न कण्टनों से मिलकर बना है।’³ संविधान की इस भाषा के आधार पर कुछ लोगों का मत है कि स्विट्जरलैण्ड एक राज्यमण्डल है सघराज्य

¹ Switzerland is a federal government and thus is fundamentally similar to the German Empire and the American Federation
—Brooks

² ‘Federalism is the basic constitutional doctrine upon which the government of Switzerland is now posited
—Zurcher

³ ‘The people of the twentytwo sovereign Cantons united by the present alliance that is to say Zurich Berne Lucern Uri Schwyz Unterwalden (Obwald and Nidwald) Glarons Zug Fribourg Solothern Basle (Town and country) Schaffhausen Appengell (The two Rhodes) St Gall Grisons Aargan Thurgan Ticino Vand Talais Neuchatel and Geneva comprise the Swiss Confederation
—Article 1

नहीं। उनका कथन है कि सविधान में कण्टनों को सम्प्रभुतासम्पन्न कहा गया है और सम्प्रभु इकाइयाएँ एक राज्यमण्डल की ही जन्म दे सकती हैं, सघ राज्य को नहीं। उनका द्वितीय तर्क यह है कि १८४८ की जिस व्यवस्था के आधार पर इसका गठन हुआ है वह एक सघ मान है, सविधान नहीं और सघ एक राज्यमण्डल की ही जन्म दे सकती है, सघ राज्य को नहीं।

किन्तु वास्तविकता यह है कि स्विटजरलैण्ड एक सघ राज्य है, राज्यमण्डल नहीं। राज्यमण्डल का अर्थ राज्यों के उस ढीलेढाले सघ से होता है, जिसमें सशक्त केन्द्रीय सत्ता का अभाव हो और जिसमें इकाइयों को केन्द्र से सम्बन्ध विच्छेद करने की स्वतन्त्रता हो। लेकिन स्विटजरलैण्ड में केन्द्रीय सत्ता पर्याप्त शक्तिशाली है और कण्टनों को सघ से सम्बन्ध विच्छेद करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। यह कहना भी उचित नहीं है कि १८४८ में लिखित प्रलेख के रूप में की गयी व्यवस्था एक सघ या गठबंधन माना था। वास्तव में यह सविधान के सभी अर्थों में एक सविधान है। वस्तुतः जसा वास्टर ने कहा है—'सन् १८४८ के लोगों की भी राय थी कि वे सविधान बना रहे थे और अब भी साधारण लोगों का ऐसा ही विश्वास है।'¹

वास्तव में, स्विटजरलैण्ड के लिए राज्यमण्डल शब्द भ्रमात्मक है और यह एक सघ राज्य है। स्विस सविधान के सघवादी तत्त्वों का अध्ययन निम्न रूपों में किया जा सकता है

(१) लिखित और कठोर सविधान—सघीय शासन का प्रथम तत्त्व लिखित और कठोर सविधान होता है, जिससे केन्द्रीय सरकार और इकाइयों की सरकारें अपनी अपनी सीमाओं में बनी रहें और दोनों में से किसी भी सत्ता के द्वारा अकेले ही सविधान में मनमाना परिवर्तन न किया जा सके। स्विटजरलैण्ड में ऐसी ही लिखित और कठोर सविधान की व्यवस्था की गयी है।

(२) शक्तियों का विभाजन—सघीय शासन के अंतर्गत सविधान के द्वारा ही केन्द्रीय सरकार और इकाइयों की सरकारों में शक्तियों का विभाजन किया जाता है। विशेष बात यह है कि ये दोनों पक्ष अपनी शक्ति सविधान से ही प्राप्त करते हैं। स्विटजरलैण्ड के अंतर्गत सविधान के द्वारा ही केन्द्रीय सरकार और कण्टनों की सरकारों में शक्तियों का विभाजन किया गया है। शक्ति विभाजन में अमरीका के ही ममान 'गणना व अवशेष सिद्धांत' का अपनाया गया है तथा सघीय सरकार की शक्तियाँ व उसके अधिकारों को गिनाकर गैर को कण्टनों की सरकारों की शक्ति माना गया है। जो विषय राष्ट्रीय महत्व के हैं उन्हें केन्द्रीय सरकार के कायक्षेत्र में और शेष विषयों को कण्टनों की सरकारों के कायक्षेत्र में रखा गया है।

¹ 'It was the opinion of men the men of 1848 that they were creating a constitution and today such is also the general conviction
—Burckhardt W alter

2

स्विट्जरलैण्ड की सघीय व्यवस्था (FEDERAL SYSTEM OF SWITZERLAND)

“स्विट्जरलैण्ड की एक सघीय शासन व्यवस्था है और मूल रूप से वह जर्मन साम्राज्य व अमरीका के सघ जैसी है।”¹ —ब्रुकम

यद्यपि स्विट्जरलैण्ड क्षेत्र और जनसंख्या की दृष्टि से एक छोटा राज्य है, लेकिन यह छोटा राज्य विविधताओं से उतना ही परिपूर्ण है जितना कि संयुक्त राज्य अमरीका, भारत या सोवियत सघ हैं। इसी कारण स्विट्जरलैण्ड में भी अमरीका, भारत आदि देशों की भाँति सघात्मक व्यवस्था को ही अपनाया गया है। जुचर के शब्दा में ‘सघवाद वह मूल वैधानिक सिद्धांत है जिस पर स्विट्जरलैण्ड का शासन आधारित है।

स्विट्जरलैण्ड, एक राज्य मण्डल नहीं, वरन् एक सघ राज्य
(Switzerland, a Federation, not a Confederation)

स्विस संविधान के प्रथम अनुच्छेद में कहा गया है कि स्विस राज्यमण्डल २२ सम्प्रभुत्व सम्पन्न कण्टनों से मिलकर बना है।² संविधान की इस भाषा के आधार पर कुछ लोगों का मत है कि स्विट्जरलैण्ड एक राज्यमण्डल है सघराज्य

¹ Switzerland is a federal government and thus is fundamentally similar to the German Empire and the American Federation
—Brooks

² Federalism is the basic constitutional doctrine upon which the government of Switzerland is now posited
—Zurcher

³ The people of the twentytwo sovereign Cantons united by the present alliance that is to say Zurich Berne Lucern Uri Schwyz Unterwalden (Obwald and Nidwald) Glarons Zug Fribourg Solothern Basle (Town and country) Schaffhausen Appengell (The two Rhodes) St Gall Grisons Aargan Thurgan Ticino Vand Talais Neuchatel and Geneva comprise the Swiss Confederation
—Article I

नहीं। उनका कथन है कि सविधान में कण्टनो को सम्प्रभुतासम्पन्न कहा गया है और सम्प्रभु इकाइया एक राज्यमण्डल को ही ज म दे सकती हैं, सघ राज्य को नहीं। उनका द्वितीय तर्क यह है कि १८४८ की जिस व्यवस्था के आधार पर इसका गठन हुआ है, वह एक सघि मान है सविधान नहीं और सघि एक राज्यमण्डल को ही ज म दे सकती है, सघ राज्य को नहीं।

किंतु वास्तविकता यह है कि स्विटजरलण्ड एक सघ राज्य है राज्यमण्डल नहीं। राज्यमण्डल का अर्थ राज्या के उस ढीलेढाले सघ से होता है, जिसमें सशक्त के द्रीय सत्ता का अभाव हो और जिसमें इकाइया को केन्द्र से सम्बन्ध विच्छेद करने की स्वतंत्रता हो। लेकिन स्विटजरलण्ड में के द्रीय सत्ता पर्याप्त शक्तिशाली है और कण्टनो को सघ से सम्बन्ध विच्छेद करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। यह कहना भी उचित नहीं है कि १८४८ में लिखित प्रलेख के रूप में की गयी व्यवस्था एक सघि या गठबंधन मान था। वास्तव में यह सविधान के सभी अर्थों में एक सविधान है। वस्तुतः जैसा वास्टर ने कहा है— सन् १८४८ के लोगों को भी राय थी कि वे सविधान बना रहे और अब भी साधारण लोगों का ऐसा ही विश्वास है।¹

वास्तव में स्विटजरलण्ड के लिए राज्यमण्डल शब्द भ्रमात्मक है और यह एक सघ राज्य है। स्विस सविधान के सघवादी तत्वों का अध्ययन निम्न रूपों में किया जा सकता है

(१) लिखित और कठोर सविधान—सघीय शासन का प्रथम तत्त्व लिखित और कठोर सविधान होता है, जिससे के द्रीय सरकार और इकाइया की सरकारें अपनी अपनी सीमाओं में बनी रहें और दोनों में से किसी भी सत्ता के द्वारा अकेले ही सविधान में मनमाना परिवर्तन न किया जा सके। स्विटजरलण्ड में ऐसा ही लिखित और कठोर सविधान की व्यवस्था की गयी है।

(२) शक्तियों का विभाजन—सघीय शासन व अंतर्गत सविधान के द्वारा ही के द्रीय सरकार और इकाइया की सरकारों में शक्तियों का विभाजन किया जाता है। विशेष बात यह है कि ये दोनों पक्ष अपनी शक्ति सविधान से ही प्राप्त करते हैं। स्विटजरलण्ड के अंतर्गत सविधान के द्वारा ही के द्रीय सरकार और कण्टना की सरकारों में शक्तियों का विभाजन किया गया है। शक्ति विभाजन में अमरीका के ही समान 'गणना व अवशेष सिद्धांत' को अपनाया गया है तथा सघीय सरकार की शक्तियां व उसके अधिकारों को गिनाकर शेष को कण्टनो की सरकारों की शक्ति माना गया है। जो विषय राष्ट्रीय महत्त्व के हैं उन्हें के द्रीय सरकार के कायक्षेत्र में और शेष विषयों को कण्टना की सरकारों के कायक्षेत्र में रखा गया है।

¹ It was the opinion of men the men of 1848 that they were creating a constitution and today such is also the general conviction
—Burckhardt Walter

(३) यायपालिका की सर्वोच्चता—सघीय शासन का तीसरा तत्त्व यायपालिका की सर्वोच्चता है। यायपालिका की सर्वोच्चता का तात्पर्य यह है कि यायपालिका सविधान की रक्षा तथा उसकी व्याख्या करने का कार्य करेगी और यदि सघ अथवा इकाइया की ओर से अपने कार्यों अथवा कानूनों द्वारा सविधान की अवहेलना की जाती है तो वह सघ अथवा इकाइयों व ऐसे कानूनों को, जोकि सविधान के विरुद्ध हैं, अवैध घोषित कर सकती है। सघ व इकाइयों के बीच शान्त शक्ति से सम्बन्धित विवादों का निणय करना उसी का काम होता है।

यायपालिका की सर्वोच्चता के विषय में स्वित्जरलैण्ड सघात्मकता की कसौटी पर पूरा नहीं उतरता। स्वित्जरलैण्ड में यायपालिका को वह सर्वोच्चता और उस रूप में यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति प्राप्त नहीं है, जिस रूप में वह अमरीका की न्यायपालिका को प्राप्त है। स्वित्जरलैण्ड का सघीय यायालय कण्टनों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा निर्मित कानूनों का तो सवधानिकता के आधार पर परीक्षण कर सकता है और यदि उन्हें सविधान के विरुद्ध समझे, तो अवैध घोषित कर सकता है। लेकिन सघीय व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित कानूनों के सम्बन्ध में उसके द्वारा इस शक्ति का प्रयोग नहीं किया जा सकता है। इस प्रकार स्वित्जरलैण्ड का सघीय यायालय के द्रीय शासन को सविधान का अतिक्रमण करने से नहीं रोक सकता है। इस दृष्टि से स्वित्जरलैण्ड का सघ सघात्मकता की कसौटी पर खरा नहीं उतरता, क्योंकि इस सम्बन्ध में सघ को इकाइयों की तुलना में सघ को अधिक महत्त्व दे दिया गया है।

(४) उच्च सदन में इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व—सघात्मकता का एक सहायक तत्त्व यह है कि सघीय व्यवस्थापिका के उच्च सदन में, सघ की छोटी बड़ी सभी इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है। स्वित्जरलैण्ड में सघात्मकता के इस तत्त्व को अपनाते हुए सघीय व्यवस्थापिका के द्वितीय सदन (राज्य परिषद) में सभी इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है। इस सम्बन्ध में केवल पूण कण्टन और अद्ध-कण्टन में अन्तर किया गया है। पूण कण्टन के द्वारा अपने दो प्रतिनिधि और अद्ध कण्टन के द्वारा अपना एक प्रतिनिधि राज्य परिषद के लिए भेजा जाता है।

(५) सशोधन कार्य में इकाइयों को अधिकार—सघीय सविधान की सशोधन प्रक्रिया में इकाइयों को भी उचित अधिकार दिया जाता है तथा ऐसी व्यवस्था की जाती है कि इकाइयों की अवहेलना करके सविधान में सशोधन न किया जा सके। स्वित्जरलैण्ड में सघीय व्यवस्था के इस तत्त्व को अपनाया गया है। सशोधन प्रस्तावित करने व उसकी पुष्टि में सघ की इकाइयों की जनता का पूरा पूरा हाथ रहता है। सविधान का कोई भी सशोधन तब तक पारित नहीं समझा जा सकता, जब तक कि आधे से अधिक कण्टनों द्वारा उस स्वीकार न कर लिया जाय।

(६) दोहरी नागरिकता—ऐसा समझा जाता है कि सघीय धामन में प्रत्येक व्यक्ति को दोहरी नागरिकता प्राप्त होनी चाहिए—प्रथम, सघ की नागरिकता और

द्वितीय, राज्य की नागरिकता। स्विस् सघ इस दृष्टि से एक कदम आगे है, वहाँ प्रत्येक नागरिक के लिए तीन नागरिकताओं की व्यवस्था की गयी है—सघ की नागरिकता, कण्टन की नागरिकता और कम्यून की नागरिकता।

उपरोक्त विवेचना से नितांत स्पष्ट है कि सघीय व्यवस्था के अधिकांश, लगभग सभी प्रमुख तत्त्व स्विट्जरलैण्ड की शासन व्यवस्था में विद्यमान हैं। सविधान में 'सघ' के स्थान पर 'राज्यमण्डल' (Confederation) शब्द का प्रयोग किये जाने से स्थिति में कोई अंतर नहीं पड़ता। भारतीय सविधान में भी कहीं पर 'फेडरेशन' शब्द का प्रयोग नहीं किया गया है, वरन् 'यूनियन' (Union) शब्द का प्रयोग किया गया है। यद्यपि 'न्यायपालिका की सर्वोच्चता के सिद्धान्त को पूरी-पूरी सीमा तक नहीं अपनाया गया है और सघीय न्यायालय को सघीय व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित कानूनों की जांच करने तथा उन्हें अवैधानिक घोषित करने का अधिकार प्राप्त नहीं है, लेकिन ऐसा एक विशेष कारण से है। स्विस् नागरिक जनता की प्रत्यक्ष सत्ता में अत्यधिक विश्वास करते हैं और वे इस बात के पक्ष में नहीं हैं कि उनके प्रतिनिधियों की सत्ता की शक्ति पर 'न्यायिक पुनर्विलोकन (judicial review) का प्रतिबंध लगाया जाय। उनके अनुसार सघीय न्यायालय वही एक न्यायाधीश हेस हूबर के शब्दों में 'संवैधानिक कानून का न्यायिक परीक्षण लोकतंत्र के सिद्धान्त का उल्लंघन है।' इस प्रकार न्यायपालिका के सम्बन्ध में किया गया प्रबंध सघात्मकता के प्रति उनकी कम आस्था का नहीं, वरन् लोकप्रिय सम्प्रभुता के प्रति अत्यधिक आस्था का प्रतीक है। स्विट्जरलैण्ड की सघीय सभा पर जनता की लोकनिर्णय की शक्ति का प्रतिबंध है।

वस्तुतः सघीय व्यवस्था के आदेश को विभिन्न राज्यों द्वारा अपनी-अपनी परिस्थिति के अनुरूप अपनाया जाता है। भारतीय सविधान के द्वारा भी सघात्मक व्यवस्था को अपनाते हुए एकात्मक शासन के कुछ गुणों को ग्रहण कर लिया गया है। स्विस् सविधान में सविधान की सर्वोच्चता के सिद्धान्त को पूरी सीमा तक न अपनाये जाने के कारण इसे सघीय शासन मानने से इंकार नहीं किया जा सकता। सघीय शासन का मूल तत्त्व प्रो० ह्यूपर के कथनानुसार "शक्तियों के इस प्रकार विभाजन से है कि केन्द्रीय सरकार और इकाइयों की सरकारें हर एक स्वतंत्र भी रहें और अयोप्याधित अवस्था संपुक्त भी।" सघीय व्यवस्था के अधिकारी विद्वान प्रो० ह्यूपर स्वयं स्वीकार करते हैं कि स्विट्जरलैण्ड में ऐसी ही स्थिति है। इस प्रकार 'स्विट्जरलैण्ड मोटे तौर पर एक सघ है और इसे राज्यमण्डल की सजा देना भ्रमात्मक है।'

स्विस् सघ में कण्टन और सघीय शासन का सम्बन्ध

स्विस् सघ का निर्माण अमरीकी सघ की सम्मिलन प्रक्रिया (integration procedure) द्वारा हुआ है। १३वीं सदी में ३ कण्टन ने मिलकर राज्यमण्डल का

¹ The people saw in the judicial examination of the constitutional law an infringement of the democratic principle

निर्माण किया, जिनकी सख्या वस्टफेलिया की सधि के समय १३ हो गई और १८१५ की वियना कांग्रेस के समय २२ हो गयी। २२ कण्टन के नाम स्वयं सविधान के प्रथम अनुच्छेद में दिये गये हैं, जिसका अर्थ यह लगाया जाता है कि यदि स्विस सभ में अथ कोई पड़ोसी प्रदेश प्रविष्ट करना चाहे, तो उसके लिए सवधानिक सशोधन आवश्यक होगा। सविधान के अनुसार छोटे बड़े सभी कण्टन ब्रानिक दृष्टि से समान हैं। इन २२ कण्टनों में १६ पूण व ६ अद्ध-कण्टन हैं। पूण कण्टन और अद्ध कण्टन में केवल दो बातों की दृष्टि से अंतर है। प्रथम, सघाय राज्य परिषद में प्रत्येक पूण कण्टन को अपने दो प्रतिनिधि लेकिन अद्ध कण्टन को अपना एक ही प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। द्वितीय, सवधानिक सशोधन पर लिए गये लोक निणय में अद्ध-कण्टन का केवल आधा मत माना जाता है, जबकि पूण कण्टन का मत एक समया जाता है। इन दो अपवादों के अतिरिक्त प्रत्येक कण्टन और अद्ध-कण्टन सवधानिक दृष्टि से समान हैं।

शक्ति विभाजन—स्विस सविधान में कुछ विषय सघीय अधिकार क्षेत्र में रख दिये गये हैं, कुछ विषय ऐसे हैं जिन पर कण्टनों तथा सघीय सरकार दोनों को अधिकार क्षेत्र प्राप्त है, अर्थात् 'उह समवर्ती अधिकार क्षेत्र में रखा गया है तथा कुछ विषय ऐसे हैं जिन पर अधिकार क्षेत्र सघ तथा कण्टनों की सरकारों में विभक्त कर दिया गया है अर्थात् उन पर विभक्त अधिकार क्षेत्र की व्यवस्था की गयी है। अवशिष्ट अधिकार कण्टनों को सौंपे गये हैं। इस सम्बन्ध में सविधान के अनुच्छेद ३ में कहा गया है कि 'सघीय सविधान की सीमाओं के अंतर्गत कण्टन सम्प्रभुता सम्पन्न हैं। वे उन सभी अधिकारों का उपयोग करते हैं जो सघ को हस्तांतरित न किये गये हों।'

सघीय अधिकार—सविधान के विभिन्न अनुच्छेदों में सघ सरकार को अनेक विषयों पर अनन्य (exclusive) अधिकार प्रदान किया गया है। सघीय अधिकार क्षेत्र के प्रमुख विषय ये हैं बर्षिक सम्बन्ध अर्थात् दूसरे देशों से सधि करना, उनसे युद्ध की घोषणा करना, उनका यहां राज्य प्रतिनिधि (दूत प्रदूत) आदि भेजना देश की सुरक्षा अथवा सना की व्यवस्था करना डाक-तार टेलीफोन, रेलमार्ग आदि यातायात व स देशवाहन के साधन, उच्च शिक्षा, मुद्रा टक्का व नोट वारुद तथा अस्त्र गस्त्र, नाप-तौल के मापदण्ड, वापीराइट पण्ट दीवानों फौजदारी व वाणिज्य सम्बन्धी विधियां, वन, लोह स्वास्थ्य, वायु पथ नौवाहन तथा जल शक्ति आदि। सघीय अधिकार क्षेत्र के इन विषयों पर सघीय व्यवस्थापिका ही कानून बना सकती है या इन विषयों के सम्बन्ध में सघीय शासन ही व्यवस्था कर सकती है।

समवर्ती अधिकार—वे विषय जिन्हें समवर्ती सूची में सम्मिलित किया गया है इस प्रकार हैं प्रेस पर नियंत्रण, उद्योग पर नियंत्रण तथा उनका नियमन, वक व्यवसाय, जाप्रवागन (immigration) और राजपथ (highways) की

व्यवस्था आदि। इन विषयों पर सघ सरकार तथा कण्टनों की सरकारों, दोनों को ही नियम बनाने का अधिकार प्राप्त है, परंतु यदि किसी विषय पर दोनों के बनाने में मतभेद हो जाये, तो सघीय नियम ही मान्य होता है, कण्टन का नहीं।

विभक्त अधिकार—स्विस शासन प्रणाली की यह अनुपम विशेषता है कि यहाँ पर कुछ विषयों के सम्बन्ध में व्यवस्था करने का अधिकार सघ तथा राज्यों में बँटा हुआ है। उदाहरणार्थ, विदेशों से संधि करना सघीय अधिकार क्षेत्र में है, परंतु कण्टन अपने निवृत्तों राज्यों से संधि द्वारा निश्चित की गई सीमाओं के अंतर्गत कुछ विशेष नियमों पर संधियाँ कर सकते हैं। सेना व्यवस्था तथा संचालन का कार्य भी सघ तथा कण्टनों में बँटा हुआ है। अनिवार्य तथा निःशुल्क प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था करना कण्टनों का कर्तव्य है, परंतु सघ को यह निरीक्षण करने का अधिकार प्राप्त है कि कण्टन अपने इस कर्तव्य का पालन कर रहे हैं अथवा नहीं। सघ का यह भी कर्तव्य है कि वह इस कर्तव्य पूर्ण हेतु आवश्यकतानुसार कण्टनों को आर्थिक सहायता दे। सघीय रेलों के प्रशासन और नापतौल के मापदण्ड आदि के सम्बन्ध में भी कुछ ऐसी ही व्यवस्था की गयी है।

उपरोक्त वर्णन से यह स्पष्ट है कि सघीय सरकार का अधिकार क्षेत्र बड़ा व्यापक और विस्तृत है। जीवन के लगभग प्रत्येक क्षेत्र को नियमित करने का अधिकार उसे प्राप्त है। शक्ति विभाजन का एक अर्थ यह है कि संधि द्वारा कण्टनों को भी कुछ ऐसे अधिकार प्राप्त हैं जो सामान्यतया सघ की इच्छाओं को प्राप्त नहीं होते हैं। संधि द्वारा ६ कण्टनों को विदेशी राज्यों के साथ संधियाँ करने का अधिकार प्रदान करती है और धारा १३ कण्टनों को सीमित रूप में सेना रखने का अधिकार देती है।

संधि द्वारा अनुसार प्रत्येक कण्टन तथा अर्द्ध-कण्टन को अपना अलग संधि बनाने तथा पृथक सरकार रखने का अधिकार है। कण्टनों को अपना अलग संधि बनाने समय तीन बातों को ध्यान में रखना होता है। प्रथम, कण्टन का संधि संधि के अनुकूल होना चाहिए। द्वितीय, उनके द्वारा अपने संधि मण्डल-आत्मक प्रणाली को ही अपनाया जाना चाहिए, अन्य किसी शासन व्यवस्था को नहीं। तृतीय, उन्हें अपना संधि अपनी जनता के द्वारा स्वीकार कराना चाहिए और नागरिकों के बहुमत द्वारा माँग किये जाने पर उसका सशोधन होना चाहिए।

संधि द्वारा किया गया यह शक्ति विभाजन विधायी क्षेत्र के सम्बन्ध में ही है। प्रशासनिक क्षेत्र में सघीय अधिकार के अनेक विषयों का प्रशासन कण्टनों की सरकारों द्वारा किया जाता है। स्विट्ज़रलण्ड में केंद्रीय शासन और कण्टनों के शासन में परस्पर घनिष्ठ सम्बन्ध है।

केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति (Tendency towards Centralization)

स्विट्जरलण्ड, यद्यपि एक संघ राज्य है, किन्तु उसकी शासन व्यवस्था में कुछ ऐसे तत्त्व विद्यमान हैं, जिनसे प्रकट होता है कि स्विस संघ में केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति बहुत प्रबल है। मूल संविधान के अन्तर्गत केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति निम्न बातों में देखी जा सकती है

(१) मूल संविधान के द्वारा लगभग सभी महत्वपूर्ण विषय सरकार को सौंप दिये गये हैं और इस बात ने केन्द्र को ऐसी उच्च स्थिति प्रदान कर दी है कि वह कण्टनों पर छाया रह सकता है। उदाहरण के लिए, संविधान केन्द्र को मुद्रा एवं बैंकिंग व्यवस्था के सम्बन्ध में अधिकार प्रदान करता है, और यह एक ही अधिकार ऐसा है जिसके आधार पर केन्द्र कण्टनों के समस्त आर्थिक व व्यापारिक जीवन पर नियंत्रण रख सकता है।

(२) समवर्ती सूची में जो विषय रखे गये हैं उनके सम्बन्ध में अंतिम अधिकार केन्द्रीय सरकार को है और कण्टनों की सरकारों द्वारा केन्द्रीय सरकार के विरुद्ध किसी भी कानून का निर्माण नहीं किया जा सकता है। यह व्यवस्था केन्द्र को बहुत अधिक महत्त्व प्रदान कर देती है।

(३) संविधान के अनुसार कुछ विशेष परिस्थितियों में केन्द्र के द्वारा कण्टनों के अधिकार क्षेत्र में हस्तक्षेप किया जा सकता है। संविधान की धारा १६ के अनुसार किसी कण्टन में अशांति और व्यवस्था की स्थिति उत्पन्न होने पर केन्द्र द्वारा हस्तक्षेप किया जा सकता है और धारा ३ के अनुसार नागरिक अधिकारों की रक्षा के लिए केन्द्र कण्टनों के शासन में हस्तक्षेप कर सकता है। इस सम्बन्ध में केन्द्र को इतना तब अधिकार है कि वह सरकारी सूत्र से सूचना मिलने की प्रतीक्षा किये बिना केवल गर सरकारी सूत्र की सूचना के आधार पर ही किसी कण्टन का शासन अपने अधिकार में ले ले। यह व्यवस्था न केवल संविधान में है, वरन् व्यवहार के अन्तर्गत भी केन्द्र के द्वारा अपनी इस शक्ति का प्रयोग किया गया है। १८४८ और १९२० के बीच केन्द्र के द्वारा कण्टनों के अधिकार क्षेत्र में ११ बार हस्तक्षेप किया गया। एण्ड्रे (Andre) ने केन्द्र की इस शक्ति के सम्बन्ध में लिखा है कि "संघ सरकार के निरन्तर हस्तक्षेप के कारण कण्टन धीरे धीरे प्रमुखत्वसम्पन्न राज्य नहीं रहेंगे, अपितु संघ सरकार की आज्ञाओं को पूरा करने वाले प्रशासकीय जिलों सहस्र हो जायेंगे।"

(४) कण्टन वित्तीय दृष्टि से भी संघ सरकार पर ही आश्रित हैं।

(५) कण्टन संघ सरकार के अनुमोदन के बिना अपने संविधान में संशोधन नहीं कर सकते हैं। कण्टनों के पारस्परिक झगड़ों के निगम का अधिकार भी संघ सरकार को प्राप्त है।

(६) विशेष बात यह है कि कण्टना के अधिकार क्षेत्र का सर्वोच्च न्यायालय का परक्षण प्राप्त नहीं है और वेद के द्वारा कण्टनों के अधिकार क्षेत्र का अतिक्रमण किया जा सकता है।

संविधान में निहित केन्द्रीकरण की इस प्रवृत्ति के कारण संविधान की धारा ३ में वर्णित कण्टनों की सम्प्रभुत्व सम्पन्नता हास्यास्पद हो जाती है। केंद्रीकरण की इस प्रवृत्ति के कारण डूप्रेज (Dupreiz) ने कहा है कि स्विस संविधान संघ को कण्टनों का शिक्षक तथा निरीक्षक बना देता है।¹

मूल संविधान के अन्तर्गत तो केंद्रीकरण की यह प्रवृत्ति विद्यमान थी ही, संविधान लागू किये जाने के बाद भी केंद्रीकरण की इस प्रवृत्ति का निरन्तर विकास हुआ है। रपाड के क्यनानुमार, “अपरोका की भांति स्विटजरलैण्ड में भी ऐतिहासिक विकास राष्ट्र के राजनीतिक जीवन के आकषण केंद्र की खण्डों से हटाकर अधिकाधिक सम्पूर्ण की ओर ले जा रहा है।”

चार बातों ने स्विस संविधान के विकास में केंद्रीकरण की इस प्रवृत्ति को बल प्रदान किया है। ये हैं—सामाजिक सेवाओं के लिए निरन्तर बढ़ती हुई मांग, धातायात के साधनों तथा उद्योगों में यंत्रोकरण तथा औद्योगिक क्रान्ति, युद्ध और आर्थिक अवसाद। स्विस संविधान के अनुच्छेद ३१ तथा ३४ में संशोधन द्वारा केंद्रीय सरकार को सामाजिक कल्याण तथा नागरिक सुरक्षा और श्रमिका के कल्याण के लिए कानून बनाने का अधिकार दिया गया है। केंद्रीय सरकार धीरे-धीरे देश के आर्थिक जीवन की संरक्षिका बन गयी है। इन सब बातों के कारण केंद्रीकरण की प्रवृत्ति को बल मिला है।

केंद्रीकरण की उपरोक्त प्रवृत्ति के आधार पर यह निष्कर्ष नहीं निकाला जाना चाहिए कि स्विस संघ में कण्टनों का कोई महत्त्व नहीं है। संविधान के द्वारा कण्टनों को न केवल अवशिष्ट शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं, बरन निकटवर्ती राज्यों के साथ शक्तियाँ करने व सेना रखने की ऐसी शक्तियाँ भी प्रदान की गयी हैं, जो साधारणतया संघ राज्यों में इकाइयों को प्रदान नहीं की जाती हैं। संवैधानिक संशोधन कण्टना की स्वीकृति से ही किये जा सकते हैं और नागरिकता तथा राजनीतिक गतिविधियों का मूल केंद्र कण्टन ही है। इन सबके अतिरिक्त स्थानीयता स्विस नागरिकों के स्वभाव का एक प्रमुख लक्षण है। वृक्षस क शब्दों में “प्रत्येक कण्टन सक्रिय राजनीतिक जीवन का केंद्र है।” जोरिओर ने ठीक ही कहा है कि,

¹ The Swiss Constitution really creates the Confederation in some measure into a tutor and inspector of Cantons' —Dupreiz

² In Switzerland as in the United States historical evolution tends more and more to shift the centre of gravity of political life of the nation from the parts to the whole

—W E Rappard *The Government of Switzerland*, p 82

“कण्टन वे छोटे छोटे राष्ट्र हैं जिनकी एकमात्र सतत आकांक्षा यह रहती है कि वे अपने राजनीतिक सगठन को पूरा करें और अपनी प्रजातन्त्रात्मक समस्याओं का विकास करें।”¹

वास्तव में, स्विस मध के अंतर्गत के द्र सरकार और कण्टना की सरकारों दोनों को ही अपने अपने क्षेत्रों में महत्वपूर्ण स्थिति प्राप्त है। इन दोनों में अत्यंत सद्भावनापूर्ण सम्बन्ध और पारस्परिक सहयोग है जिसका प्रमाण यह है कि अधिकांश सघीय कानूनों की क्रियावित्ती कण्टना की सरकारों द्वारा ही की जाती है।

स्विट्जरलैण्ड के सघ की अमरीकी सघ से तुलना

सघात्मक व्यवस्था राजनीतिक विचार और व्यवहार को अमरीका की दृष्टि से है। इस कारण विश्व के जिन देशों द्वारा सघात्मक व्यवस्था को अपनाया गया है उनकी तुलना अमरीकी सघ से करना अनुचित न होगा।

समानताएँ—स्विट्जरलैण्ड की सघात्मक व्यवस्था और अमरीका की सघात्मक व्यवस्था में प्रमुखतया निम्नलिखित समानताएँ देखी जा सकती हैं

(१) स्विस और अमरीकी दोनों ही सघों का निमाण सुरक्षा की भावना के आधार पर हुआ है। स्विस कण्टनों का यूरोप के पड़ोसी राज्यों से भय था और उनमें अपनी रक्षा हेतु उनके द्वारा मध का निर्माण किया गया। इसी प्रकार अमरीकी उपनिवेशों को ब्रिटिश तथा स्पेनिश साम्राज्यवाद से भय था और उनसे अपनी सुरक्षा हेतु उनके द्वारा सघ का निर्माण किया गया।

(२) अमरीकी और स्विस दोनों सघ राज्यों का निमाण एक ही प्रक्रिया और प्रवृत्ति के आधार पर हुआ है। सघ के निर्माण की दो प्रक्रियाएँ होती हैं, प्रथम केन्द्रो मुखी (centripetal) प्रवृत्ति या सम्मिलन की प्रक्रिया द्वारा और द्वितीय केन्द्रविमुखी (centrifugal) प्रवृत्ति या पृथक्करण की प्रक्रिया (disintegration) द्वारा। अमरीकी और स्विस दोनों ही सघों की इकाइयाँ सघ के निर्माण के पूर्व स्वतंत्र राज्य थीं और सम्बन्धित राज्यों द्वारा दोनों ही सघों का निमाण केन्द्रो मुखी प्रवृत्ति या सम्मिलन की प्रक्रिया के आधार पर हुआ। इसके विपरीत भारतीय या सोवियत सघ का निर्माण केन्द्रविमुखी प्रवृत्ति या पृथक्करण की प्रक्रिया के आधार पर हुआ है।

(३) स्विस और अमरीकी दोनों सघ राज्यों में शक्ति विभाजन के लिए एक ही पद्धति को अपनाया गया है और वह पद्धति है गणना तथा अवशेष की पद्धति। दोनों ही सघ राज्यों के संविधानों में केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ निश्चित कर दी गयी हैं और सभी अवशिष्ट शक्तियाँ इकाइयों को प्रदान की गयी हैं। स्विस संविधान की

¹ ‘Cantons are small nations animated by a ceaseless desire to perfect their political organization and to develop their democratic institutions
— Bourjoir

धारा ३ और अमरीकी संविधान के दसवें संशोधन द्वारा यह स्पष्ट कर दिया गया है कि जो अधिकार सघ को नहीं दिये गये हैं, वे सभी सघ की इकाइयाँ को प्राप्त होंगे।

(४) दोना सघ राज्या में सघीय व्यवस्थापिका के द्वितीय सदन में, छोटी बड़ी सभी इकाइयाँ को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है। अमरीकी सघ में प्रत्येक इकाई के द्वारा सीनेट में अपने २ प्रतिनिधि भेजे जाते हैं और स्विस सघ में भी प्रत्येक इकाई राज्य परिषद में अपने २ प्रतिनिधि भेजती है। स्विस सघ के अंतर्गत इस सम्बन्ध में केवल पूर्ण कण्टन और अर्द्ध कण्टन में अन्तर किया गया है।

(५) अमरीकी और स्विस सघ दोना ही सघ राज्या के अन्तर्गत इकाइयाँ के अपने पृथक संविधान हैं और दोनो सघ राज्या में यह शत है कि इकाइयाँ के संविधान सघीय संविधान के अनुरूप ही हान चाहिए और उनके द्वारा अनिवाय रूप से प्रजातन्त्रात्मक शासन व्यवस्था को ही अपनाया जाना चाहिए।

(६) अमरीकी और स्विस दोनो सघ राज्या के अन्तर्गत इकाइयों का सघ से सम्बन्ध विच्छेद करने का अधिकार प्राप्त नहीं है।

(७) अमरीकी और स्विस इन दोना सघों का निर्माण के समय स्थानीयता की प्रवृत्ति प्रबल थी और इन दोना राज्या में इकाइयाँ ही सघ के आधार हैं लेकिन इन दोनो सघ राज्या के विकास में केंद्रीकरण की प्रवृत्ति देखी गई है। दोना सघ राज्या के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ में उत्तरोत्तर वृद्धि हुई है। रपाड के कथनानुसार 'अमरीका की भाँति स्विट्जरलण्ड में भी ऐतिहासिक विकास राष्ट्र के राजनीतिक जीवन के आकर्षण केन्द्र को खण्डों से हटाकर अधिकाधिक सम्पूर्ण की ओर ले जा रहा है।'

असमानताएँ—स्विस और अमरीकी सघ में यदि एक ओर उनका समानताएँ हैं, तो दूसरी ओर इनमें कुछ असमानताएँ भी हैं, जिन्होंने इन्हें एक दूसरे से भिन्न कर दिया है। ये असमानताएँ इस प्रकार हैं

(१) अमरीकी संविधान द्वारा किये गये शक्ति विभाजन में समवर्ती अधिकार क्षेत्र का कोई व्यवस्था नहीं की गयी है लेकिन स्विस संविधान में समवर्ती अधिकार क्षेत्र की व्यवस्था की गयी है और भारत के ही समान समवर्ती अधिकार क्षेत्र के सम्बन्ध में अन्तर्गत शक्ति केन्द्र का प्रदान की गई है।

(२) संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान में एक सूत्र में शक्ति विभाजन हुआ है लेकिन स्विट्जरलण्ड के संविधान में यद्यत् सघ सरकार के अधिकारों का उल्लेख है।

(३) यद्यपि दोना सघों की इकाइयों के पृथक पृथक संविधान हैं, परन्तु जहाँ अमरीका में राज्या के संविधान के सम्बन्ध में केवल इतना कहा गया है कि राज्यों का संविधान सघीय संविधान के अनुरूप ही होना चाहिए वहाँ स्विस सघ की इकाइयों के सम्बन्ध में अग्रलिखित तीन निश्चित शर्तें रखी गई हैं

3

संघीय विधानमण्डल • संघीय सभा (FEDERAL LEGISLATURE FEDERAL ASSEMBLY)

स्विटजरलैण्ड की कायपालिका की तरह ही वहा की व्यवस्थापिका भी विशिष्ट है, विश्व में वही एक ऐसी व्यवस्थापिका है जिसे उच्च सदन की शक्ति निम्न सदन की शक्ति से किसी भी प्रकार भिन्न नहीं है।¹

—प्रो० स्ट्रोग

संघीय विधानमण्डल संघीय सभा

स्विस संघीय सभन के तीनों अंगों में सविधान के द्वारा संघीय सभा का निर्दिष्ट रूप से सर्वाधिक शक्तिशाली स्थिति प्रदान की गयी है। स्विस सविधान के अनुच्छेद ७१ में कहा गया है, "जहाँ तक जनता के तथा कण्टनों के अधिकारों का अतिक्रमण नहीं होता है, राज्यमण्डल की सर्वोच्च सत्ता का प्रयोग संघीय सभा करेगी, जिसके दो सदन—राष्ट्रीय परिषद तथा राज्य परिषद—हैं।"²

स्विस संघीय सभा एक शक्तिशाली विधानमण्डल है और कायपालिका तथा संघीय न्यायाधिकरण को इनके अधीन किया गया है, परन्तु संघीय सभा ब्रिटिश सभन की भाँति सम्प्रभुत्वमय सभा नहीं है। सर्वप्रथम, सघात्मक व्यवस्था और कठोर सविधान के कारण इनकी शक्ति सीमित हो गयी है। द्वितीय स्विस सविधान के निष्पन्न और आरम्भक की जा व्यवस्था की गयी है, उसके कारण कानून निर्माण

1 'Swiss legislature, like the Swiss Executive is unique. It is the only legislature in the world the functions of whose Upper House are in no way differentiated from the Lower House.'
—C. F. Longford, *Swiss Institutions*, p. 206

2 Subject to the reservation reserved to the Supreme Federal Assembly and the Cantons (Article 89) is exercised by the two divisions of the Council of States.
—Article 89 of the Swiss Constitution

और सर्वैधानिक सशोधन के सम्बन्ध में अन्तिम शक्ति जनता को प्राप्त हो गयी है, विधानमण्डल को नहीं।

सधीय सभा की एक अन्य विशेष बात दोनों सदनों की बिलकुल समान शक्तियाँ हैं। राष्ट्रीय परिषद और राज्य परिषद की शक्तियों में कोई अन्तर नहीं है और प्रो० स्ट्रोंग के शब्दों में, 'यह इस दृष्टि से अनोखी है।'

सधीय सभा—द्वि सदनीय विधानमण्डल

स्विस सधीय सभा को सधीय व्यवस्थापिका का नाम दिया गया है। इसके दो सदन हैं राष्ट्रीय परिषद (National Council) और राज्य परिषद (Council of States)। यह राष्ट्रीय सभा और राज्य सभा भी कहा जाता है। राष्ट्रीय परिषद निम्न सदन है और राज्य परिषद उच्च सदन।

राष्ट्रीय परिषद (National Council)

रचना—राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों की संख्या १९५१ में १९६ थी, परन्तु इस समय २०० है। संविधान के अनुसार अधिकतम सदस्य संख्या २०० ही हो सकती है। संविधान के अनुच्छेद ७२ के अनुसार राष्ट्रीय परिषद स्विस जनता की प्रतिनिधि सभा है। वर्तमान समय में २४ हजार जनसंख्या पर राष्ट्रीय परिषद के लिए एक प्रतिनिधि चुना जाता है। राष्ट्रीय परिषद की सदस्य संख्या २०० की सीमा में ही रहने के लिए यदि आवश्यक हो तो वह जनसंख्या बढ़ाई जा सकती है, जिस पर एक प्रतिनिधि राष्ट्रीय परिषद के लिए भेजा जाता है। ऐसा दो बार किया भी चुका है। सन् १९३१ में यह संख्या २० हजार से बढ़ाकर २२ हजार और १९४० में २२ हजार से बढ़ाकर २४ हजार कर दी गयी। वर्तमान व्यवस्था के अन्तर्गत २२ हजार या उसमें अधिक जनसंख्या को भी अपना एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। इसके साथ ही प्रत्येक कण्टन या अर्द्ध कण्टन के द्वारा कम से कम एक सदस्य राष्ट्रीय परिषद के लिए अवश्य ही भेजा जाता है। जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व की व्यवस्था होने के कारण बर्न और ज्यूरिच जैसे बड़े कण्टनों के द्वारा राष्ट्रीय परिषद के लिए क्रमशः अपने ३३ और ३२ प्रतिनिधि भेजे जाते हैं, लेकिन ऊरी जैसे कण्टन का राष्ट्रीय परिषद में एक ही प्रतिनिधि है।

चुनाव प्रणाली—स्विटजरलैण्ड में २० वर्ष या इससे अधिक आयु वाले सभी व्यक्तियों को मताधिकार प्राप्त है। १९७० तक महिलाओं को मताधिकार से वंचित रखा गया था लेकिन ८ फरवरी, १९८१ में महिलाओं को भी मताधिकार प्रदान कर दिया गया है। कोई भी मताधिकार प्राप्त व्यक्ति राष्ट्रीय परिषद की सदस्यता के लिए उम्मीदवार हो सकता है किन्तु पार्लो सधीय सरकार के कमचारी सधीय परिषद के सदस्य या राज्य सभा के सदस्य इस सदन का चुनाव नहीं लड़ सकते हैं। राष्ट्रीय परिषद के चुनाव यथेष्ट मताधिकार, गुप्त मतदान तथा आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली को सूची पद्धति (List System) के अनुसार होते हैं। प्रत्येक दल

हर कण्टन मे अपने उम्मीदवारो की एक सूची प्रकाशित कर देता है और मतदाताओ को अपने उम्मीदवारो की एक सूची भेज देता है। मतदाताओ को सरकार की ओर से भी एक खाली सूची मिलती है। मतदाता उतने मत देने का अधिकारी होता है, जितने सदस्यो का निर्वाचन उस कण्टन स होना है। मतदाता की इच्छा है कि वह किसी दल की सूची को ज्यो का ल्यो मतपैटी म डाल दे का किसी सूची मे काटकर कुछ नाम भर दे या सारो की सारी खाली सूची को नरे सिरे से भर दे। सूचियो के आधार पर विभिन्न दलो को प्राप्त मतों की गणना की जाती है और 'चुनाव कोटा' (Election Quota) के आधार पर यह मालूम कर लिया जाता है कि राष्ट्रीय परिषद मे प्रत्येक दल की ओर से कितने प्रतिनिधि भेजे जायेगे। स्विटजरलैण्ड मे कोई उप चुनाव नही होते हैं। यदि कोई स्थान खाली होना है तो वह दल उम स्थान को भर देता है जिस वह स्थान प्राप्त था। आनुपातिक प्रतिनिधित्व की सूची प्रणाली का प्रयोग केवल उन कण्टनो मे होता है, जिनसे एक से अधिक सदस्या का निर्वाचन होता है। जिन कण्टनो म केवल एक सदस्य चुना जाता है, मतदान साधारण प्रणाली द्वारा होता है।

कायकाल तथा अधिवेशन—राष्ट्रीय परिषद का कायकाल ४ वष है और सघीय सभा के दोनो सदन ४ वष की अवधि के पूव केवल उसी स्थिति म भंग किए जा सकते हैं, जबकि जनता के द्वारा लोक निणय मे पूण सवधानिक सशोधन का प्रस्ताव पास किया जाय या आशिक सर्वधानिक सशोधन के प्रश्न पर सघीय सभा के दोना सदसो मे मतभेद उत्पन्न हो जाय। प्रत्येक ४ वष के पश्चात अक्टूबर मास के अंतिम रविवार को राष्ट्रीय परिषद का चुनाव होता है। सघीय सभा की प्रति वर्ष मार्च, जून, सितम्बर और दिसम्बर म बैठकें होनी आवश्यक हैं। सघीय सभा अपने अधिवेशन स्वयं बुलाती है कायपालिका नही। सघीय परिषद राष्ट्रीय परिषद के साधारण अधिवेशन अपनी इच्छा से या ५ कण्टनो या राष्ट्रीय परिषद के ५ सदस्यो की माग पर बुला सकती है। राष्ट्रीय परिषद की बैठका के लिए गणपूर्ति (Quorum) १०१ रखी गयी है और इसमे सब निणय बहुमत से लिये जाते हैं।

अध्यक्ष व उपाध्यक्ष (President and Vice President)—राष्ट्रीय परिषद का एक अध्यक्ष व उपाध्यक्ष होना है जिनका निर्वाचन राष्ट्रीय परिषद स्वयं करती है। इन दोना पदाधिकारिया मे से किसी का भी उसी पद के लिए पुनर्निर्वाचन नही होता है, इस सम्बन्ध मे यह परम्परा अवश्य है कि उपाध्यक्ष अपने कायकाल की समाप्ति पर अध्यक्ष चुन लिया जाता है। राष्ट्रीय परिषद के अध्यक्ष का पद ब्रिटिश लोकसदन के अध्यक्ष पद की अपेक्षा अमरीका की प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष पद के अधिक समीप है। परिषद का अध्यक्ष परिषद की अध्यक्षता करता और कायवाही का उचित संचालन करता है। वह सदन मे धार्मिक और व्यवस्था बनाये रखने, सदन के सम्मान और उसकी सुविधाओ की रक्षा के लिए उत्तरदायी है। किसी विषय पर बराबर मत आन पर उस अपने निर्णायक मत के प्रयोग का

अधिकार होता है। राष्ट्रीय परिषद के अध्यक्ष का पद पूर्ण निष्पक्षता का नहीं है, फिर भी उसके पद का बड़ा महत्त्व होता है और इस पदधारी व्यक्ति को दल में बड़ा सम्मान प्राप्त होता है। उसे अपन पद के लिए कोई विशेष वेतन नहीं मिलता है। संघीय सभा के दोनों सदनों की संयुक्त बैठकों की अध्यक्षता राष्ट्रीय परिषद का अध्यक्ष ही करता है।

वेतन और भत्ते—राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों को कोई निश्चित वेतन नहीं मिलता है, वरन् अधिवेशन के दिना में ७० फ्रँक प्रतिदिन के हिसाब से भत्ता मिलता है।

कायप्रणाली की विशेष बात यह है कि संघीय सभा की कायवाही का प्रत्येक प्रलेख जर्मन, फ्रेंच इटालियन और रोमांच चारों ही भाषाओं में प्रकाशित किया जाता है।

राज्य परिषद (Council of State)

रचना—राज्य परिषद का निर्माण संघीय आधार पर करते हुए इसमें सभ की छोटी-बड़ी सभी इकाइया को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है। प्रत्येक पूर्ण कण्टन को राज्य परिषद में २ और अर्द्ध कण्टन को १ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। इस प्रकार राज्य परिषद की सदस्य संख्या ४४ है।

निर्वाचित और कायकाल—संघीय संविधान में राज्य परिषद के सदस्यों की चुनाव प्रणाली को निश्चित नहीं किया गया है, वरन् इस कण्टना की इच्छा पर छोड़ दिया गया है। इसीलिए १४ कण्टना तथा ३ अर्द्ध कण्टना में इनका चुनाव समस्त मताधिकार प्राप्त नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से होता है प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र वाले ग्लेरस तथा ३ अर्द्ध-कण्टन राज्य परिषद के लिए अपने प्रतिनिधियों का चुनाव 'जनसभा' (लण्डसजीमाइंड) द्वारा करते हैं तथा ४ कण्टना में उन्हें विधानमण्डल द्वारा निर्वाचित किया जाता है।

राज्य परिषद के सदस्यों का कायकाल भी कण्टना की इच्छा पर निर्भर है। १४ कण्टन तथा ५ अर्द्ध-कण्टन राज्य परिषद में अपने प्रतिनिधि ४ वर्ष के लिए चुनते हैं, २ कण्टन तथा १ अर्द्ध कण्टन ३ वर्ष के लिए और शेष २ कण्टन केवल एक वर्ष के लिए। राज्य परिषद के सदस्यों से आशा की जाती है कि वे अपने कण्टनों के हितों की रक्षा करेंगे। यद्यपि संघीय संविधान में राज्य परिषद के सदस्यों को 'वापस बुलान' (Recall) की कोई व्यवस्था नहीं है तथापि वाट और यूचेटल के कण्टनों ने अपने विधानमण्डलों को वापस बुलाने की शक्ति दे दी है। राज्य परिषद के अधिवेशनों के सम्बन्ध में राष्ट्रीय परिषद के समान ही व्यवस्था है।

वेतन तथा भत्ते—प्रत्येक कण्टन का विधानमण्डल अपने प्रतिनिधियों के वेतन निर्धारित करता है और कण्टन के कोष से उन्हें यह वेतन प्राप्त होता है।

जब राज्य परिषद के सदस्य सघीय विधानमण्डल की विसी समिति की वायदाह में भाग लेते हैं, तो उन्हें भत्ता तथा यात्रा खर्च सघीय कोष से प्राप्त होता है।

गणपूर्ति—राज्य परिषद में गणपूर्ति के लिए ४४ में से २३ सदस्यों का उपस्थिति आवश्यक है।

अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष (President and Vice President)—प्रत्येक साधारण तथा असाधारण अधिवेशन के लिए राज्य परिषद के सदस्यों का अपन में से ही एक अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष चुनने का अधिकार है। इन सम्बन्ध में अधिवेशन का अभिप्राय एक वर्ष से लिया जाता है और एक वर्ष की अवधि के लिए ही इनका चयन किया जाता है। इस सम्बन्ध में सविधान में केवल यह कहा गया है कि एक वर्ष जिस कण्टन का सदस्य अध्यक्ष रह चुका है, दूसरे वर्ष उसी कण्टन का सदस्य दुबारा अध्यक्ष नहीं चुना जा सकता है अर्थात् प्रत्येक वर्ष अध्यक्ष भिन्न भिन्न कण्टन से चुने जायेंगे और एक ही कण्टन के सदस्य अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष दोनों नहीं चुने जा सकते हैं। यह परम्परा स्थापित हो गयी है कि गत वर्ष के उपाध्यक्ष का अगले वर्ष अध्यक्ष बना दिया जाता है। अध्यक्ष सदन की अध्यक्षता करता है और उन निर्णायक मत का अधिकार प्राप्त होता है।

सघीय सभा की शक्तियाँ और फाय

स्विट्जरलैण्ड में सघीय सभा के दोनों राष्ट्रीय परिषद और राज्य परिषद की विधायी, प्रशासनिक तथा वित्तीय सभी क्षेत्रों में समान शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं। सविधान के अनुच्छेद ८४ में कहा गया कि "राष्ट्रीय परिषद और राज्य परिषद दोनों उन सभी कार्यों को सम्पन्न करेंगी जो कि वर्तमान सविधान द्वारा सघीय अधिकार क्षेत्र में रखे गये हैं और जो कि अथ किसी सघीय अधिकारी को नहीं सौंप गये हैं।" सविधान के अनुच्छेद ८५ में सघीय सभा के अधिकारों का विस्तृत उल्लेख किया गया है जिससे स्पष्ट है कि सघीय सभा को विधायी, प्रशासकीय, यानिक और वित्तीय सभी क्षेत्रों में अधिकार प्राप्त है।

सघीय सभा की शक्तियों का अध्ययन निम्न रूपा में किया जा सकता है

विधायी शक्तियाँ—सघीय सभा मूलतः एक विधायी सभा है और इसका प्रमुख कार्य कानून निर्माण है। सविधान द्वारा सघीय अधिकार क्षेत्र में रखे गये सभी विषयों पर इसे कानून निर्माण की शक्ति प्राप्त है। इसे सघीय अधिकारियों के गठन तथा उनके निर्वाचन पद्धति सम्बन्धी कानून निर्माण का अधिकार प्राप्त है। सघीय सभा सविधान के सशोधन कार्य में भी महत्वपूर्ण स्थिति रखती है। प्रत्येक सशोधन प्रस्ताव इसके दोनों सदनों द्वारा पारित किये जाने पर ही लोकनिर्णय के लिए भेजा जाता है। जब सघीय सविधान के पूर्ण सशोधन का कोई प्रस्ताव विचाराय हो तो सघीय सभा को भग कर नवीन सभा का निर्वाचन आवश्यक होता है।

सघीय सभा की कानून निर्माण की शक्ति पर जनता की ऐच्छिक लोच निर्णय की शक्ति का प्रतिबन्ध है। इसका तात्पर्य यह है कि सघीय सभा द्वारा पारित

विधेयको पर जनता सविधान मे निर्धारित प्रक्रिया के आधार पर लोकनिणय की मांग कर, लोक निणय म उस अस्वीकार कर सकती है। पर ऐसा केवल उसी व्यवस्थापन के विषय मे होता है, जिसे नियम के अन्तर्गत कानून की सजा दी गयी है। संघीय सभा द्वारा पारित ऐसे अध्यादेशो (Arretes) पर लोक-निणय का प्रतिबन्ध नहीं है जो सर्वव्यापी (universally binding) न हो अथवा जिहू दोना सदनों के सभी सदस्यों ने 'आवश्यक' (urgent) घोषित कर दिया हो। परिणाम स्वरूप व्यवस्थापन का अधिकांश भाग अध्यादेशो के रूप मे होता है जिमसे व वैकल्पिक लोक निणय के प्रतिबन्ध से बच सकें। आंकड़े बतलाते हैं कि बीसवीं सदी के प्रारम्भिक ६० वर्षों मे व्यवस्थापन मे कानून व अध्यादेशो की संख्या का अनुपात १ व ६ का रहा था।

नियुक्ति सम्बन्धी शक्ति—संघीय सभा की नियुक्तियों के सम्बन्ध मे व्यापक शक्ति प्राप्त है। सविधान के अनुसार उसे संघीय परिषद व संघीय यायालय के सदस्यो, सच के चांसलर व सचटकाल मे मुख्य सेनाध्यक्ष को चुननेका अधिकार है। वही संघीय बीमा यायालय के सदस्यों का निर्वाचन करती है। सविधान के अनुसार संघीय परिषद के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष क चयन, संघीय यायालय के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के निर्वाचन तथा कुछ अन्य चुनाव सम्बन्धी और पुष्टीकरण सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं। इनमे से अधिकांश नियुक्तिया संघीय सभा के दोनों सदन अपन संयुक्त अधिवेशन मे करते हैं।

वित्तीय शक्ति—संघीय सभा की सबसे प्रमुख वित्तीय शक्ति बजट की स्वीकृति से सम्बन्धित है। संघीय परिषद जो बजट बनाती है उसे स्वीकार करना संघीय सभा का काय है। बजट के सम्बन्ध मे इसकी स्वीकृति अन्तिम होती है, क्योंकि इस पर ऐच्छिक लोक निणय का कोई प्रतिबन्ध नहीं होता। सच की ओर से दिये जाने वाले ऋणो के विषय मे भी निणय संघीय सभा ही करती है। संघीय प्राधिकारियों के वेतन तथा भत्ते निर्धारित करना तथा संघीय शासन के स्थायी पदो का निर्माण तथा उनके वेतन आदि निर्धारित करना भी संघीय सभा का काय है।

कायपालिका शक्ति—संघीय सभा मूलत एक विधि निर्मात्री सभा है परंतु इसे कुछ कायपालिका शक्तिया भी प्राप्त है। अपनी कार्यपालिका शक्ति के अन्तर्गत ही उसके द्वारा संघीय परिषद संघीय यायालय, संघीय बीमा यायालय तथा अन्य कुछ संस्थाओ से सम्बन्धित प्राधिकारियों का चयन किया जाता है।

संघीय सभा को विदेशो से सन्धियां तथा समझौते करने का अधिकार है। बाहरी आक्रमण और हस्तक्षेप से स्वतंत्रता की स्वतंत्रता और तटस्थता की रक्षा के लिए उचित प्रबन्ध करना युद्ध की घोषणा करना व शांति सन्धि करना वदेशिक क्षेत्र मे संघीय सभा के प्रमुख काय हैं।

मघीय सभा सघीय परिपद पर नियन्त्रण रखने का काय भी करती है, यद्यपि यह नियन्त्रण ब्रिटिश पद्धति से भिन्न रूप में है। सघीय सभा न तो सघीय परिपद को पदच्युत कर सकती है और न ही उसके गिणियों में परिवर्तन कर सकती है, केवल सभा भविष्य के लिए परिपद को आदेश दे सकती है और परिपद के लिए इन आदेशों का पालन अनिवार्य है।

सघीय सभा मघीय परिपद के सभी कार्यों तथा नीतियाँ पर नियन्त्रण रखती है जिसमें वित्तीय नियन्त्रण भी सम्मिलित है। सन् १९६४ में फ्रांस से की गई लडाकू मिरेज जेटों की खरीद के सम्बन्ध में जो घोटाला हुआ था तथा उसके बाद जो विवाद चला, उसके बाद से इस बात की माग निरन्तर जोर पकड़ रही है कि समितियाँ के माध्यम से तथा प्रत्यक्ष रूप से भी सघीय सभा को सघीय परिपद पर अपना कड़ा नियन्त्रण रखना चाहिए। सघीय सभा के सदस्य सघीय परिपद के सदस्यों से प्रशासन तथा नीति के बारे में कोई भी प्रश्न पूछ सकते हैं, जिनका उत्तर उन्हें देना होता है।

कैण्टनो से सम्बन्धित शक्ति—सघीय सभा को यह भी अधिकार प्राप्त है कि वह कैण्टनो के सविधानों और उनके संशोधनों की उचित जांच कर उन्हें स्वीकार करे। कैण्टन विदेशों से जो संधियाँ करते हैं, उन पर सघीय सभा का अनुमोदन आवश्यक है। इसी प्रकार कैण्टन परस्पर जो संधियाँ करते हैं उनके बारे में सघीय सभा का अनुमोदन आवश्यक है, यदि सघीय परिपद या अथवा कैण्टन सचिव पर कोई आपत्ति उठावें। आंतरिक शांति बनाय रखना और उसके लिए यदि आवश्यक हो तो सघीय सेना का प्रयोग करना भी सविधान के अनुसार सघीय सभा का ही कार्य है, परंतु व्यवहार में यह कार्य सघीय परिपद द्वारा किया जाता है।

सांख्यिक शक्ति—मूल सविधान के द्वारा सघीय सभा को महत्त्वपूर्ण सांख्यिक शक्तियाँ प्रदान की गई थी, किंतु अब सघीय न्यायालय की शक्ति बढ़ने के साथ साथ सघीय सभा का सांख्यिक कार्यक्षेत्र कम हो गया है। अब भी यह सब की विविध सत्ताओं के बीच कार्यक्षेत्र सम्बंधी विवादों का निणय करती है। प्रशासनिक मामलों और उन मामलों में जो सघीय प्रशासन के तीनों जगहों के सदस्यों के विरुद्ध कैण्टनो की ओर से चलाय जाते हैं, सघीय सभा ही कार्य करती है। सघीय सभा अपने द्वारा नियुक्त अधिकारियों के विरुद्ध कार्यवाही भी कर सकती है। सघीय सभा सब के साथ विभाग के अधिकारियों द्वारा दण्डित व्यक्तियों के मृत्युदण्ड पाव हुए व्यक्तियों को क्षमादान दे सकती है।

सघीय सभा की वास्तविक स्थिति—सघीय सभा की शक्तियों की उन्नत विवेचना सम्पष्ट है कि उन सभी क्षेत्रों में बहुत अधिक व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। जुचर न ठीक ही जगह है कि 'सघीय सभा को स्थापना करते हुए स्थित सविधान के निर्माताओं ने शक्ति विभाजन के मर्यादापूर्ण सिद्धांत पर कोई विनोद ध्यान नहीं

दिया है, क्योंकि उन्होंने इसे विधायी, प्रशासनिक और न्यायिक सभी प्रकार की शक्तिया प्रदान की हैं।¹

लेकिन व्यवहार में, सघीय सभा उतनी शक्तिशाली नहीं है, जितनी शक्तिशाली संविधान निर्माता उसे बनाना चाहते थे। विधायी क्षेत्र में सघीय सभा की शक्ति ऐच्छिक लोकनिर्णय (Optional Legislative Referendum) के कारण सीमित हो गई है। न केवल संवैधानिक दृष्टि से यह व्यवस्था है, बल्कि व्यवहार में भी ऐच्छिक लोकनिर्णय की शक्ति का बहुत अधिक प्रयोग किया जाता है। परिणामस्वरूप सघीय सभा को सदब यह ध्यान में रखना होता है कि कानून पर लोकनिर्णय हो सकता है और उसके कारण वे समाप्त हो सकते हैं। इसके अतिरिक्त वर्तमान समय में कानून निर्माण का कार्य पर्याप्त जटिल हो गया है और इस कारण विधायी क्षेत्र में भी सघीय सभा के स्थान पर सघीय परिषद हो पहले करती है।

इसके अतिरिक्त प्रत्येक देश में कल्याणकारी राज्य के उदय और सद्कालीन स्थिति के कारण कार्यपालिका की शक्तिया निरंतर बढ़ती जा रही हैं और व्यवस्थापिका की शक्तिया का ह्रास हो रहा है। स्विटजरलैंड में भी सघीय परिषद द्वारा शासन सूत्र के संचालन में अपनी महत्वपूर्ण स्थिति बना लिए जाने के कारण सघीय सभा का महत्व कम हो गया है। जुचर न ठीक ही कहा है कि "यह पर्याप्त स्पष्ट है कि सघीय परिषद का विधायी महत्व स्थायी रूप से बढ़ गया है और जय पत्रिचमी प्रजातंत्रों के समान ही स्विटजरलैंड में भी, कम से कम वास्तविकता की दृष्टि से, सघीय परिषद शासन का सर्वप्रमुख अंग बन गई है।"²

सघीय सभा के सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण बात यह है कि सभा अपने समस्त कार्य शांति, समझ और ईमानदारी से सम्पन्न करती है। लॉर्ड वाइस के अनुसार "स्विटजरलैंड की सघीय सभा बड़ी ईमानदारी से कार्य करने वाली संस्था है जो शांति तथा देशप्रेम से प्रभावित होकर अपने कार्य सम्पन्न करती है। वहाँ के सदस्य धन्य में ओजस्वी भाषण नहीं देते, न उन भाषणों की प्रशंसा की जाती है। वे तो व्यवहार में अपना काम कुशलतापूर्वक ढंग से सम्पन्न करने से ही सम्बन्ध रखते हैं।"

¹ The makers of the Swiss Constitution did not pay much attention to the orthodox theory of the separation of powers in establishing the Federal Assembly since they conferred upon it all kinds of authority, legislative executive and even judicial'

—Zurcher, *Governments of Continental Europe*, p 437

² 'It seems reasonably clear that the legislative significance of the Federal Council has been permanently enhanced and that in Switzerland as elsewhere among Western democracies the executive has become, at least defacto, the dominant branch of the Government

—Zurcher *Ibid* p 532

सघीय सभा के दोनो सदनों का पारस्परिक सम्बन्ध

स्विस सविधान के अनुसार सघीय सभा के दोनो सदनों की शक्तियाँ बिल्कुल समान हैं। इस सम्बन्ध में प्रो० स्टोगन लिखा है कि स्विस सघीय सभा सघीय परिषद की भाँति ही विचित्र है, क्योंकि इसमें दोनो सदनों के अधिकार एक से हैं और उच्च सदन की शक्तियाँ किसी भी दृष्टि से निम्न सदन से कम या अलग नहीं हैं।”

माघारण विधेयक हो या वित्तीय विधेयक, सघीय सभा के किसी भी सदन में प्रस्तावित किया जा सकता है और वानून का रूप ग्रहण करने के लिए इस दोना सदन में पारित होना आवश्यक है। यदि किसी विधेयक पर दोना सदनों में विरोध उत्पन्न हो जाय, तो दोनो सदनों की एक संयुक्त सम्मेलन समिति (Joint Conference Committee) स्थापित की जाती है, जो विधेयक के बारे में गतिरोध दूर करने के लिए विचार करती और दोनो सदनों के सम्मुख अपने सुझाव रखती है। यदि दोनो सदनों में गतिरोध दूर हो जाय, तो ठीक है। यदि अब भी गतिरोध दूर न हो, तो संयुक्त सम्मेलन समिति पुनः इसी प्रकार में कार्य करती है। यदि फिर भी विधेयक पर गतिरोध बना रहे तो उस विधेयक को ही समाप्त कर दिया जाता है। व्यवहार में ऐसा देखा गया है कि स्वित्जरलण्ड के दोनो सदनों में गतिरोध बहुत ही कम होते हैं। इसका कारण यह है कि दोनो सदनों में कोई प्रतिस्पर्धा नहीं है और दोनो ही सदन व्यावहारिक दृष्टिकोण के आधार पर अपना कार्य करते हैं।

सविधान द्वारा सघीय सभा के दोनो सदनों को समान शक्तियाँ प्रदान किये जाने पर भी व्यवहार में द्वितीय सदन (राज्य परिषद) की शक्तियाँ घटने लगी हैं। राष्ट्रीय परिषद की तुलना में राज्य परिषद का प्रभाव कम होने का एक कारण यह है कि राज्य परिषद एक लोकप्रिय सदन नहीं है। राज्य परिषद ने अपनी इच्छा में राष्ट्रीय परिषद की तुलना में गौण स्थान ग्रहण कर लिया है क्योंकि राष्ट्रीय परिषद में जनता के प्रतिनिधि बैठते हैं और राज्य परिषद में केवल कण्टो के प्रतिनिधि। सावेल का मत है कि “दो शक्तिशाली संस्थाओं में से जिस संस्था में राजनीतिक नेता रहते हैं वह कालांतर में सामान्यतः निश्चित रूप से अधिक शक्तिमान हो जाती है तथा इसी कारण यह आश्चर्यजनक बात नहीं है कि राज्य परिषद राष्ट्रीय परिषद की तुलना में कम अधिकार तथा प्रभाव रखती है।”

लेकिन व्यवहार में राज्य परिषद को कुछ गौण स्थिति प्राप्त होने के आधार पर यह निष्कर्ष नहीं निकाला जाना चाहिए कि राज्य परिषद व्यर्थ है। व्यवहार में अतर्गत कुछ परिस्थितियों में राज्य परिषद न राष्ट्रीय परिषद की अपरानुगत दृष्टिकोण को अधिक अच्छे रूप में समझा है। १९४६ में राज्य परिषद ने सघीय परिषद एवं राष्ट्रीय परिषद द्वारा समर्थित कुछ नए कानूनों को लगाने का प्रस्ताव अस्वीकृत कर दिया। मतदाताओं ने लोकनिर्णय में प्रस्तावित कानूनों के विरुद्ध मत देकर राज्य परिषद के विचार का समर्थन किया। भारत की राज्यसभा और इंग्लैंड

की लाइ सभा की तुलना में स्विस् राज्य परिषद की शक्तियाँ और उसकी स्थिति निश्चित रूप से बहुत अधिक महत्त्वपूर्ण है।

इसके अतिरिक्त विश्व के अ्य देशों की व्यवस्थापिकाओं के द्वितीय सदन अपनी प्रतिक्रियावादिता के लिए कुर्यात रहे हैं। लेकिन स्विस् राज्य परिषद के मध्य में ऐसी बात नहीं है। मुनरो के शब्दों में विश्व के अधिकांश द्वितीय सदनों के समान राज्य परिषद में प्रतिक्रियावादी होने की प्रसिद्धि प्राप्त नहीं की है। स्विस् राज्यपरिषद को कोई भी व्यक्ति प्रतिक्रियावादी का गढ़ अथवा प्रगति को रोकने वाली सस्था नहीं कहता है।¹

विधायी प्रक्रिया

स्विस् सघीय सभा के दोनों सदनों के अधिवेशन सघीय परिषद के सदस्यों, सघीय न्यायालय के न्यायाधीशों और कुछ दूसरे सघीय अधिकारियों के निर्वाचन तथा कुछ अन्य प्रयाजनों के लिए संयुक्त में रूप में होते हैं। ये संयुक्त अधिवेशन राष्ट्रीय परिषद के भवन में होते हैं और राष्ट्रीय परिषद का अध्यक्ष ही संयुक्त अधिवेशन का महापतित्व करता है। सभ कार्यों के लिए दोनों सदनों के पृथक् पृथक् अधिवेशन होते हैं।

विधायी क्षेत्र में दोनों सदनों की शक्तियाँ बिलकुल समान हैं और माधारण विधेयक हो या वित्तीय विधेयक, संविधान के अनुसार किसी भी सदन में प्रस्तावित किया जा सकता है। लेकिन व्यवहार में यह परम्परा स्थापित हो गई है कि बजट पहले निम्न सदन में रखा जाता है और रेल बजट दोनों सदनों में एक साथ प्रस्तुत किया जाता है।

विधायी प्रक्रिया, संक्षेप में इस प्रकार है

विधेयक प्रस्तुत करना—सदनों में विधेयक चार प्रकार में प्रस्तुत होते हैं—

- (i) सघीय परिषद द्वारा (ii) सघीय सभा द्वारा (iii) कण्टन द्वारा और (iv) सघीय सभा के किसी सदन के किसी भी सदस्य द्वारा। लेकिन व्यवहार में सघीय परिषद ही अधिकांश विधेयक तयार करती और उन्हें प्रस्तावित करती है। वित्त विधेयक सघीय परिषद द्वारा ही प्रस्तावित हो सकता है किसी सदस्य द्वारा नहीं। विधेयक प्रस्तावित होने पर उसके सिद्धांतों पर विचार किया जाता है। यदि सदन उनमें सहमत है तो विधेयक समिति को विचाराय सौंप दिया जाता है।

समिति अथस्या—समिति में सदन के समस्त दलों का अपनी सदस्य सस्था के अनुपान में प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है। स्विट्जरलण्ड में विधायी समितियाँ प्राय

¹ Unlike most Upper Chambers moreover it has not acquired a reputation for being more conservative than the other Chamber. No one ever speaks of the Swiss Council of States as a citadel of reaction or a brake upon the wheels of progress.

अपनी बठके उस समय करती हैं जब सदन का अधिवेशन न हो रहा हो। समितियाँ प्रायः विधेयक के मूल प्रारूप को नहीं बदलती, वरन् विधेयक में केवल आवश्यक संशोधनों का ही सुझाव देती हैं। सामान्यतः समिति प्रत्येक विचाराधीन प्रश्न को सर्वसम्मति से सुलझाती है और फिर अपने निणय को एक निश्चित प्रतिवेदन के द्वारा सम्बद्ध सदन में भेज देती है।

सदन में विधेयक को पारित करना—समिति की रिपोर्ट सदन में आ जाने पर सदन में विधेयक पर विचार प्रारम्भ किया जाता है। सदन में विधेयक पर धारा वार विचार किया जाता है और समिति द्वारा सुझाये गये संशोधनों पर भी सदन विचार करता है। अंत में सम्पूर्ण विधेयक पर मत संग्रह किया जाता है और एक सदन द्वारा विधेयक की स्वीकृति के बाद उसे दूसरे सदन में भेज दिया जाता है। दूसरे सदन में भी विधेयक पर विचार के लिए यही प्रक्रिया अपनाई जाती है।

मतभेदों को दूर करना—यदि किसी विधेयक पर दोनों सदनों में मतभेद उत्पन्न हो जाय, तो मतभेद दूर करने के लिए संयुक्त सम्मेलन समिति' स्थापित की जाती है, जिसमें दोनों सदनों के बराबर बराबर सदस्य होते हैं और इस समिति का अध्यक्ष उस सदन में से कोई व्यक्ति होता है, जिसमें विधेयक प्रारम्भ हुआ था। यदि संयुक्त समिति के सुझावों को भी कोई सदन अस्वीकार कर दे, तो विधेयक रद्द समझा जाता है।

विधेयक का प्रकाशन—यदि विधेयक दोनों सदनों से पारित हो जाय, तो उस पर दोनों सदनों के अध्यक्ष तथा सचिवों के हस्ताक्षर हो जाते हैं और इसके बाद विधेयक सघीय परिषद के पास प्रकाशन तथा लागू करने के लिए भेज दिया जाता है। यदि विधेयक में दफ्त की गई अवधि तक जनता इस पर लोक निणय की मांग न करे, तो यह कानून की भाँति लागू किया जाता है।

प्रश्न

- १ स्विस राष्ट्रीय परिषद के संगठन तथा शक्तियों की विवेचना कीजिए।
(आगरा, १९६३, ७२)
- २ स्विस मघीय विधानमण्डल का निर्माण कैसे होता है? उसकी शक्ति एवं कार्यों का वर्णन कीजिए। (आगरा १९६६ ७०, कानपुर १९६८, लखनऊ १९६७ ६८, ७०, ७१ ७२)
- ३ स्विस मघीय विधानमण्डल के संगठन तथा शक्तियों का वर्णन कीजिए तथा उन सिद्धांतों पर प्रकाश डालिए जिनके द्वारा इसके सम्बन्ध में स्विस सघीय कार्यपालिका से नियमन प्राप्त है।
(जीवाजी, १९६५)
- ४ स्विस संविधान निर्माताओं ने वहाँ के विधानमण्डल को मध्य प्रकार के अधिकांश प्रदान किया है—व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका सम्बन्धी और 'यायिक भी' इस वर्णन का स्पष्टीकरण कीजिए।
(राजस्थान १९७३)

4

सघीय परिषद (FEDERAL COUNCIL)

स्विस शासन व्यवस्था अपने आप में एक वग है। यह सरावात्मक और अध्यक्षारत्मक दोनों ही प्रकार की शासन व्यवस्थाओं से मूलभूत रूप में भिन्न है परन्तु इसमें दोनों ही शासन व्यवस्थाओं के लक्षणों का मिश्रण है।¹ —डॉ० गार्नर

स्विस संविधान के द्वारा जिस प्रकार की कायपालिका की व्यवस्था की गई है, वह अपने आप में एक वग है। इसके संगठन और शक्तियों का ही नहीं, बल्कि विधान मण्डल के साथ इसका जो सम्बन्ध है, उसका भी कोई सादृश्य नहीं मिलता है। सामान्यतया ऐसा समझा जाता है कि एक निश्चित नेतृत्व के अ तगत ही कायपालिका शासक संचालन का वाय कुशलतापूर्वक कर सकती है, इसलिए कायपालिका संगठन की दृष्टि से एकल होनी चाहिए। लेकिन स्विस कायपालिका बहुल है और सामान्य धारणा के विपरीत इसके द्वारा सफलतापूर्वक वाय किया जा रहा है। इसी प्रकार सामान्य धारणा के अनुसार कायपालिका या तो संसदात्मक हो सकती है या अध्यक्षारत्मक लेकिन स्विस कायपालिका को इन दोनों में से किसी एक श्रेणी में नहीं रखा जा सकता, बरन इसमें दोनों के ही लक्षणों का मिश्रण है। स्विस कायपालिका के अ तगत, इन दोनों ही शासन व्यवस्थाओं के गुणों को ग्रहण करने का प्रयत्न किया गया है। स्विस कायपालिका के इन लक्षणों के आधार पर ही प्रो० स्टॉंग ने लिखा है कि 'यह विश्व की धार्मिक पद्धतियों में सर्वाधिक अनुपम है।² ब्राइस के मतानुसार 'यह एक ऐसी संस्था है, जिसका अद्ययन करना अन्य सभी संस्थाओं से अधिक महत्त्वपूर्ण है।'

¹ 'A system of government which falls in a class by itself which differs fundamentally from the presidential and cabinet types but which combines certain features of both is that of Switzerland' —Garner *Political Science and Government*, p 341

² 'It is quite unique among the constitutional systems of the world' —C F Strong *Modern Political Constitutions* p 241

सघीय परिषद की रचना

स्विस सविधान के अनुच्छेद ६५ के अनुसार, “स्विस राज्यमण्डल की सर्वोच्च निर्देशन तथा कायपालिका शक्ति ७ सदस्यों को एक सघीय परिषद द्वारा प्रयुक्त की जाती है।” सघीय परिषद के इन ७ सदस्यों का निर्वाचन सघीय सभा व दोना सदस्यों की संयुक्त बैठक में किया जाता है। स्विटजरलण्ड जन्म प्रबल प्रजातन्त्र भावना वाले देश में कायपालिका के निर्माण हेतु अप्रत्यक्ष निर्वाचन की पद्धति को अपनाता अनुचित प्रतीत हो सकता है, लेकिन ऐसा कुछ विशेष कारणों से किया गया है। सबसे प्रथम, स्विस सघीय सभा के सदस्य जाता के इनमें अधिक सम्पर्क में रहते हैं कि स्विस जनता सघीय सभा के सदस्य द्वारा किए गए निर्वाचन को जनता द्वारा किया गया निर्वाचन ही मानती है। इसके अतिरिक्त सविधान निमाता सघीय परिषद के चुनाव को राजनीतिक दलबादी से अलग रखना चाहते थे और उनकी इच्छा थी कि पर्याप्त राजनीतिक ज्ञान और अनुभव रखने वाले व्यक्ति ही इस परिषद के लिए चुने जायें। इसलिए भी उनके द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन के स्थान पर अप्रत्यक्ष निर्वाचन को अपनाया गया।

जहां तक योग्यताओं का प्रश्न है, सविधान ने यह निश्चित किया है कि नारा भी स्विस नागरिक, जो राष्ट्रीय परिषद का सदस्य चुने जाने के योग्य है, सघीय परिषद का सदस्य चुना जा सकता है। इस सम्बन्ध में केवल दो बंधनिक प्रतिबंध हैं। प्रथम, रक्त एवं विवाह द्वारा सम्बद्ध दो व्यक्ति एक साथ सघीय परिषद के सदस्य नहीं बन सकते। द्वितीय सविधान की धारा ६६ के अनुसार यह निश्चित किया गया है कि एक कण्टन से एक से अधिक व्यक्ति सघीय परिषद के सदस्य निर्वाचित नहीं हो सकते। इन दो बंधनिक शर्तों के अतिरिक्त सघीय परिषद के निर्माण में दो महत्वपूर्ण परम्पराएँ भी स्थापित हो गई हैं। प्रथम परम्परा के अनुसार स्विटजरलण्ड के दो सबसे बड़े और प्रमुख कण्टनों (वन और ज्यूरिख) का सघीय परिषद में सदस्य ही प्रतिनिधित्व रहना है। यह विशेष स्थिति फ्रेंच भाषी भाषी कण्टन वाउड (Vaud) को भी प्राप्त है। दूसरी परम्परा यह है कि सघीय परिषद में चार जर्मन भाषी भाषी दो फ्रेंच भाषी भाषी तथा एक इटालियन भाषी भाषी होना है। इस व्यवस्था के सम्बन्ध में जान ब्राउन मैसन ने कहा है कि “इस तरह से तोपजनक क्षेत्रीय तथा भाषायी वितरण का जादवात्मक दिया जाता है।” इसके अतिरिक्त मामूली तथा सघीय परिषद में सभी दलों का प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है।

माधारणतया सघीय परिषद के सदस्य सघीय सभा के सन्ध्या में ही निर्वाचित किये जाते हैं। निर्वाचित होते ही वे सघीय सभा की सदस्यता से त्यागपत्र

1 A satisfactory regional and linguistic distribution is assured
—John Brown Mason *Switzerland in Foreign Goals*, p 373

दे देते हैं। सघीय परिपद के सदस्य न तो कण्टन के अधीन कोई पद धारण कर सकते हैं और न ही उन्हें किसी प्रकार का व्यवसाय करने की आज्ञा है।

कायकाल—मघीय परिपद का कायकाल ४ वष निश्चित किया गया है, कि नु इसके साथ ही यह राष्ट्रीय परिपद के कायकाल पर निर्भर करता है। यदि इस अवधि के पूव स्विटजरलण्ड की सघीय सभा भंग हो जाय तो नवीन निर्वाचन के बाद मघीय सभा के दोना सदन अपन समुक्त अधिवेशन मे नई सघीय परिपद को चुनते हैं। मृत्यु, त्यागपत्र या अन्य किसी कारण से, यदि ४ वष की अवधि के पूव सघीय परिपद का कोई स्थान रिक्त हो जाय, तो सघीय सभा अपने जगले अधिवेशन म शेष अवधि के लिए किसी नय व्यक्ति का चुनाव करती है।

सघीय परिपद के सदस्या क पुनर्निवाचन पर कोई प्रतिबन्धन नहीं है। वास्तविकता यह है कि सघीय परिपद के सदस्य बार बार चुन लिए जाते हैं, जिससे वे अपने अनुभव और योग्यता म दश को लाभ पहुँचा सके। उदाहरणार्थ, मोहा ३० वष तक, मि० कौफ २७ वष तक और वेल्टी २५ वष तक मघीय परिपद के के सदस्य रहे।

वेतन विनोपाधिकार और उ मुक्तियाँ—सघाय परिपद के प्रत्येक सदस्य का ८० हजार फ्रॉक वार्षिक वेतन प्राप्त होता है। परिपद के अध्यक्ष को अन्य सदस्या से १० हजार फ्रॉक अधिक मिलते हैं। ५५ वष या इससे अधिक आयु प्राप्त व्यक्तियों को यदि वे १० वष तक परिपद के सदस्य रहे चुके हैं तो उन्हें निवृत्ति वेतन (Pension) दिया जाता है जो वेतन का ४० प्रतिशत से ६० प्रतिशत तक होता है। परिपद के सदस्यो का यह वेतन अन्य देशो के मंत्रियों से बहुत कम है और पापद बहुत मादगी मे रहते हैं। मघीय परिपद के सदस्यो का लगभग वे ही विशेषाधिकार और उ मुक्तिया प्राप्त हैं, जो सघीय सभा के सदस्या को होती हैं। अपने कायकाल मे सभी सघीय पापद मन्त्रिक मवा से मुक्त हैं और उनके विरुद्ध कोई मुकदमा नही चलाया जा सकता है। यदि सघीय परिपद अपनी ही इच्छा से अपना यह विनोपाधिकार समान कर दे तो उनके विरुद्ध पीजदारी अभियोग चलाया जा सकता है।

अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष (President and Vice President)—मघीय सभा के दोना सदन अपनी एक समुक्त बैठक म सघीय परिपद के सदस्यो मे म ही एक अध्यक्ष तथा एक उपाध्यक्ष का एक वष के लिए चुनाव करते हैं। सघीय परिपद का अध्यक्ष ही स्विस राज्यमण्डल का राष्ट्रपति कहलाता है। वह लगातार दो वष के लिए अध्यक्ष नहीं चुना जा सकता है, यद्यपि वह एक से अधिक बार अध्यक्ष चुना जा सकता है। उदाहरणार्थ, हर मुलर तीन बार (१८६६ १९०७ और १९१६) अध्यक्ष रहे। इसी प्रकार डॉ० फिलिप एटर ४ बार और मि० मोहा ५ बार स्विस 'राज्यमण्डल के अध्यक्ष रहे। अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के चुनाव मे 'ज्येष्ठता के नियम' (Seniority rule) का ध्यान रखा जाता है और चेष्टा यह की जाती है कि क्रम क्रम से सभी स्थाना को अध्यक्ष तथा

उपाध्यक्ष का पद प्राप्त हो जाय। यह भी परम्परा स्थापित हो गई है कि उपाध्यक्ष को अगले वर्ष अध्यक्ष चुन लिया जाता है। उपाध्यक्ष अथ सदस्यों की भाँति ही एक विभाग का प्रमुख होता है और अध्यक्ष की अनुपस्थिति में अध्यक्ष या राष्ट्रपति पद पर कार्य करता है। अध्यक्ष को अगले वर्ष उपाध्यक्ष पद पर भी निर्वाचित नहीं किया जा सकता है।

संघीय परिषद के अध्यक्ष या स्विस् राज्यमण्डल के राष्ट्रपति के अधिकार और कार्य

स्विस् राज्यमण्डल के राष्ट्रपति का पद भी संघीय परिषद की भाँति ही अनुपम है और यह स्विस् नागरिकों की गहरी प्रजातन्त्रीय और गणतन्त्रीय भावना का प्रतीक है। अपनी गहरी प्रजातन्त्रीय भावना के कारण ही उनके द्वारा कार्यपालिका शक्ति एक व्यक्ति को प्रदान न कर एक समिति को प्रदान की गई है और समिति के अध्यक्ष अर्थात् राज्यमण्डल के राष्ट्रपति को किसी भी रूप में उच्च स्थिति प्राप्त नहीं है। लावेल के कथनानुसार— वह साधारण रूप से राष्ट्र की कार्यपालिका समिति का अध्यक्ष होता है और इस कारण वह यह जानने का प्रयत्न करता है कि उसके साथी क्या कर रहे हैं और वह राज्य के नाममात्र के अध्यक्ष के औपचारिक कर्तव्यों को पूरा करता है।” राष्ट्रपति का कार्य दो प्रकार का है

- (i) राज्यमण्डल के राष्ट्रपति के रूप में (As President of the Confederation),
- (ii) संघीय परिषद के सभापति के रूप में (As Chairman of the Council)।

(i) राज्यमण्डल के राष्ट्रपति के रूप में—सन् १९१४ के ‘संघीय प्रशासन संगठन अधिनियम’ में राष्ट्रपति ब्रिटिश सम्राट की भाँति स्विस् राष्ट्र का प्रतीक है और महत्त्वपूर्ण राष्ट्रीय तथा अन्तरराष्ट्रीय अवसरों पर राज्य का प्रतिनिधित्व करता है। वह विदेशी राजदूतों का स्वागत करता है और उनके मानपत्र (Credentials) स्वीकार करता है। वह विदेशों में स्विस् राज्यमण्डल का प्रतिनिधि तथा अधिवक्ता माना जाता है। संघीय सभा द्वारा पारित विधेयकों पर वह अपन हस्ताक्षर करता है, किंतु यह एक औपचारिकता मात्र है और उसे कोई निपेदाधिकार प्राप्त नहीं है। जब अथ राज्यो के प्रधान स्विटजरलैण्ड की राजकीय यात्रा पर आते हैं तो संघीय परिषद के सातों सदस्य उनका स्वागत करते हैं। वह संघीय चांसलरी (Federal Chancellery) का निर्देशन तथा नियमन करता है।

(ii) संघीय परिषद के सभापति के रूप में—संघीय परिषद का सभापति के रूप में वह परिषद की बैठक का सभापतित्व करता है और किसी विषय पर ‘टाई (tie) वोट’ की स्थिति में निर्णायक मत का प्रयोग करता है। वह संघीय परिषद के सदस्यों के रूप में एक विभाग का अध्यक्ष होता है और अथ पापदा की भाँति ही वह कुछ ‘प्रशासनिक प्राधिकारों’ का प्रयोग करता है। उसे संघीय परिषद के अथ सदस्यों

के विभागीय कार्यों के निरीक्षण का भी अधिकार है, परंतु वह केवल सुझाव ही दे सकता है, आदेश नहीं। वह परिषद के अथ सदस्यों को न तो नियुक्त कर सकता है और न पदच्युत ही उनके द्वारा सघीय परिषद के सदस्यों के विभागों में भी परिवर्तन नहीं किया जा सकता। इस प्रकार वह किसी भी अथ में सघीय परिषद का स्वामी या नेता नहीं है। अत्यंत सकटकालीन स्थिति में परिषद की ओर से अध्यक्ष को कभी कभी कुछ कार्य करने के अधिकार दे दिए जाते हैं, फिर भी साधारणतया परिषद के अथ सदस्यों से बढ़कर अध्यक्ष के कोई अधिकार नहीं है। यहाँ तक कि यदि परिषद का कोई अध्यक्ष अधिक विदेश यात्राएँ करे, तो भी उसकी आलोचना की जाती है।

राष्ट्रपति पद की स्थिति—इस प्रकार राज्यमण्डल का राष्ट्रपति प्रायः शक्ति शून्य है और अमरीका के राष्ट्रपति, ब्रिटिश प्रधानमंत्री या अथ किसी कायपालिका प्रधान से उसकी तुलना करना नितांत भ्रमपूर्ण है। क्योंकि सघीय परिषद के सभी सदस्यों को समान स्थिति प्राप्त है इसलिए स्विस कायपालिका को बहुल कायपालिका कहा जाता है और क्याकि अध्यक्ष पद के कोई विशेष अधिकार नहीं है इसलिए हेस हूबर के शब्दों में कहा जाता है कि 'राज्यमण्डल का कोई अध्यक्ष नहीं है।' उसे अपने सहयोगियों की अपेक्षा कुछ वरीयता दी जाती है, लेकिन यह वरीयता मात्र औपचारिक है। वह वास्तव में न तो राष्ट्र का प्रधान है और न शासन का ही। वह देश के प्रशासन के लिए अथ पापदा की अपेक्षा किसी भी प्रकार अधिक उत्तरदायी नहीं है। रपार्ड के शब्दों में 'उसके पद का कोई राष्ट्रीय महत्त्व नहीं है। उसका न तो कोई विशेष अधिकार है और न ही कोई विशेष प्रभाव।'

किंतु यह समझना गलत होगा कि स्विस राष्ट्रपति का पद सबथा प्रभावहीन और अनावश्यक है। राष्ट्रपति का पद स्विस शासन का सर्वोच्च पद है और उसने द्वारा कुछ ऐसे औपचारिक काम किये जाते हैं जिन्हें समस्त सदस्य एक साथ नहीं कर सकते। स्विस राष्ट्रपति पद के गौरव पर संदेह नहीं किया जा सकता ब्रूक्स ने ठीक ही कहा है कि—'जनसेवा के एक लम्बे जीवन के पश्चात् सर्वोच्च पारितोषिक के रूप में इस पद की कामना की जाती है और इसी कारण यह समस्त स्विस जनता के बहुत अधिक सम्मान का पात्र है।'²

प्रशासन के विभाग (Administrative Department)

भारत ब्रिटन आदि देशों में प्रशासनिक विभागों की मर्यादा निश्चित नहीं है

¹ The Confederation has no President —Hans Huber

² 'As such it is sought after as the crowning reward of a long career of public service as [much] also it commands in high measure the respect of the Swiss people as a whole

—Brooks *Government and Politics of Switzerland* p 110

लेकिन स्विटजरलैण्ड में यह सख्या निश्चित है, और समस्त प्रशासनिक कार्यों को ७ विभागों में बाँट दिया गया है जो इस प्रकार हैं

- (१) राजनीतिक विभाग (Political Department)
- (२) न्याय पुलिस विभाग (Department of Police and Justice)
- (३) गृह विभाग (Department of Interior)
- (४) सेना विभाग (Military Department)
- (५) वित्त तथा प्रशुल्क विभाग (Dept of Finance and Customs)
- (६) सार्वजनिक अर्थ विभाग (Dept of Public Economy)
- (७) डाक और रेल विभाग (Post and Railways Department)

प्रत्येक विभाग संघीय परिषद के एक सदस्य का आधीन होता है, जो उसके कार्य संचालन के लिए उत्तरदायी होता है। स्विटजरलैण्ड में संघीय परिषद के सदस्य अपनी बैठक में बातचीत के आधार पर विभागों का बँटवारा कर लेते हैं और प्रायः एक सदस्य को वही विभाग दिया जाता है, जो उसके पास पहले से था जिससे वह अपने अनुभव से लाभ पहुँचा सके। प्रत्येक विभाग का प्रमुख अर्थ किसी विभाग का उप प्रमुख होता है, जिससे किसी विशेष सदस्य की अस्वस्थता या अनुपस्थिति में भी विभागीय कार्य का सुचारु रूप से संचालन हो सके। परिषद में विभिन्न दलों के सदस्य होते हैं और उनके द्वारा अपने मतभेद खुले रूप से व्यक्त किये जा सकते हैं।

कार्यप्रणाली—संघीय परिषद की साधारणतया सप्ताह में २ बैठकें होती हैं। परिषद की कार्यवाही गुप्त होती है और परिषद के द्वारा कोई भी कार्य किया जा सके इसके लिए कम से कम ४ सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक है। नियम के लिए उपस्थित सदस्यों का बहुमत आवश्यक है। मत हाथ उठाकर दिये जाते हैं और अध्यक्ष को निर्णायक मत देने का अधिकार प्राप्त है। संघीय परिषद सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत के आधार पर कार्य नहीं करती है। इसलिए यह कहा जाता है कि स्विटजरलैण्ड में कार्यपालिका के ७ सदस्य हैं परंतु कोई कार्यपालिका परिषद नहीं है।

संघीय परिषद की शक्तियाँ और कार्य (Powers and Functions of Federal Council)

संघीय परिषद मुख्यतया एक प्रशासकीय मस्था है और संविधान की धारा ६५ के अनुसार इसमें स्विस् राज्यमण्डल की सर्वोच्च निर्देशन और कार्यपालिका निहित है। प्रशासनिक शक्तियाँ के अनिर्दिष्ट संघीय परिषद को कुछ महत्त्वपूर्ण विधायी, वित्तीय और न्यायिक शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। स्विस् संविधान की धारा १०२ में संघीय परिषद की शक्तियाँ एवं कार्यों की एक लम्बी सूची दी गई है, जिनका अर्थान्वयन निम्नलिखित शीपका में किया जा सकता है

- (१) कार्यपालिका शक्तियाँ—संघीय परिषद स्विस् राज्यमण्डल की सर्वोच्च

कायपालिका सत्ता है और इस क्षेत्र में उसकी शक्तियाँ निश्चित रूप से बहुत अधिक व्यापक हैं।

(i) परिपद सघीय विधियों तथा आदेशों के अनुसार समस्त राज्यमण्डल के प्रशासन को नियंत्रित करती है। स्विस सविधान के उपबन्धा, सघीय सभा द्वारा निर्मित विधियों, अध्यादेशों विदेशों के साथ की गयी सवियों और सघीय 'यायाधि-करण के निणयो को कायट्टप प्रदान करने का दायित्व सघीय परिपद पर ही है।

(ii) सघीय परिपद को उन सभी पदों पर नियुक्ति करना का अधिकार प्राप्त है, जिन पर नियुक्ति करने की शक्ति सघीय सभा, सघीय 'यायालय या अ य किसी सघीय प्राधिकारी को प्रदान नहीं की गयी है।

(iii) बाहरी आक्रमण स स्विटजरलण्ड की स्वतंत्रता और तटस्थता की रक्षा और आंतरिक क्षेत्र में शांति और व्यवस्था बनाय रखना सघीय परिपद का दायित्व है और परिपद इसके लिए सभी आवश्यक कदम उठा सकती है।

(iv) सघीय परिपद को सघीय सेना पर नियंत्रण की शक्ति प्राप्त है। यदि सघीय सभा की बैठक न हो रही हो और सुरक्षा की दृष्टि से कोई काम करना आवश्यक हो तो परिपद स्वयं ही अपनी इच्छा से सेना का प्रयोग कर सकती है, लेकिन यदि तीन सप्ताह से अधिक की अवधि के लिए या २ हजार से अधिक सैनिकों का प्रयोग करना हो तो इस पर सघीय सभा की स्वीकृति आवश्यक होती है।

(v) सघीय परिपद को स्विटजरलण्ड के वदेशिक सम्बन्धों के संचालन का अधिकार प्राप्त है। यह कण्टनों की पारस्परिक संधियाँ और कण्टनों के द्वारा विदेशों से जो संधियाँ की गयी हैं उनको जांच करती है। यदि परिपद ऐसा समझे कि य संधियाँ अनुचित हैं तो वह सघीय सभा से इन संधियों या समझौतों को रद्द करने की सिफारिश कर सकती है।

(vi) सघीय परिपद को कण्टनों के प्रशासन पर भी कुछ अधिकार प्राप्त हैं। वह कण्टनों के सविधानों की क्रियाविधि की जांच करती है एवं उनके सशोधन पर स्वीकृति देती है। वह कण्टनों के वित्तीय, सैनिक तथा प्रशासनिक कार्यों का निरीक्षण करती है। कण्टनों की विधानसभाओं द्वारा पारित कुछ विधियों पर सघीय परिपद की स्वीकृति अनिवार्य है।

उपरोक्त के अतिरिक्त सघीय परिपद के द्वारा कुछ औपचारिक काम भी किये जाते हैं। य काम परिपद सामूहिक रूप से या इसके दो तीन सदस्य मिल कर करते हैं। विदेशी अतिथियों का स्वागत, राजदूतों से परिचय पत्र प्राप्त करना, राष्ट्रीय समारोहों और मनोरंजन आयोजनों में भाग लेना ऐसे ही कुछ काम हैं।

(२) विधायी शक्तियाँ—सघीय परिपद को विधायी क्षेत्र में भी महत्वपूर्ण स्थिति प्राप्त है। यद्यपि परिपद के सदस्य सघीय सभा के सदस्य नहीं होते परन्तु वे उसकी बैठकों में उपस्थित होते हैं और मत देने के अतिरिक्त अन्य सभी कार्यों में भाग लेते हैं। सघीय परिपद स्वेच्छा से विधानमण्डल के सम्मुख विधेयक प्रस्तुत

लेकिन स्विटजरलैण्ड में यह सख्या निश्चित है, और समस्त प्रशासनिक कार्यों को ७ विभागों में बाँट दिया गया है जो इस प्रकार हैं

- (१) राजनीतिक विभाग (Political Department)
- (२) न्याय पुलिस विभाग (Department of Police and Justice)
- (३) गृह विभाग (Department of Interior)
- (४) सेना विभाग (Military Department)
- (५) वित्त तथा प्रशुल्क विभाग (Dept of Finance and Customs)
- (६) सार्वजनिक अर्थ विभाग (Dept of Public Economy)
- (७) डाक और रेल विभाग (Post and Railways Department)

प्रत्येक विभाग सघीय परिषद के एक सदस्य के आधीन होता है, जो उसका कार्य संचालन के लिए उत्तरदायी होता है। स्विटजरलैण्ड में सघीय परिषद के सदस्य अपनी बैठक में बातचीत के आधार पर विभागों का बँटवारा कर लेते हैं और प्रायः एक सदस्य को वही विभाग दिया जाता है, जो उसके पास पहले से था, जिससे वह अपने अनुभव से लाभ पहुँचा सके। प्रत्येक विभाग का प्रमुख अथवा किसी विभाग का उप प्रमुख होता है, जिससे किसी विशेष सदस्य की अस्वस्थता या अनुपस्थिति में भी विभागीय कार्य का सुचारु रूप से संचालन हो सके। परिषद में विभिन्न दलों के सदस्य होते हैं और उनके द्वारा अपने मतभेद खुले रूप से व्यक्त किये जा सकते हैं।

कार्यप्रणाली—सघीय परिषद की साधारणतया सप्ताह में २ बैठकें होती हैं। परिषद की कार्यवाही गुप्त होती है और परिषद के द्वारा कोई भी कार्य किया जा सके, इसके लिए कम से कम ४ सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक है। नियम के लिए उपस्थित सदस्यों का बहुमत आवश्यक है। मत हाथ उठाकर दिये जाते हैं और अध्यक्ष को निर्णायक मत देने का अधिकार प्राप्त है। सघीय परिषद सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के आधार पर कार्य नहीं करती है। इसलिए यह कहा जाता है कि स्विटजरलैण्ड में कार्यपालिका के ७ सदस्य हैं परंतु कोई कार्यपालिका परिषद नहीं है।

सघीय परिषद की शक्तियाँ और कार्य (Powers and Functions of Federal Council)

सघीय परिषद मुख्यतया एक प्रशासकीय मन्त्रालय है और संविधान की धारा ६५ के अनुसार इसमें स्विट्स राज्यमण्डल की सर्वोच्च निर्देशन और कार्यपालिका निहित है। प्रशासनिक शक्तियों के अनिर्दिष्ट सघीय परिषद को कुछ महत्वपूर्ण विधायी, वित्तीय और न्यायिक शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। स्विट्स संविधान की धारा १०२ में सघीय परिषद की शक्तियाँ एवं कार्यों की एक लम्बी सूची दी गई है, जिनका अर्थपूर्ण निम्नलिखित शीर्षकों में किया जा सकता है

- (१) कार्यपालिका शक्तियाँ—सघीय परिषद स्विट्स राज्यमण्डल की सर्वोच्च

कायपालिका सत्ता है और इस क्षेत्र में उसकी शक्तियाँ निश्चित रूप से बहुत अधिक व्यापक हैं।

(i) परिपद सघीय विधियों तथा आदेशों के अनुसार समस्त राज्यमण्डल के प्रशासन को नियंत्रित करती है। स्विस संविधान के उपबंधों, सघीय सभा द्वारा निर्मित विधियों, अध्यादेशों, विदेशों के साथ की गयी संधियाँ और सघीय न्यायाधिकरण के निर्णयों को कायरूप प्रदान करने का दायित्व सघीय परिपद पर ही है।

(ii) सघीय परिपद को उन सभी पदों पर नियुक्ति कराने का अधिकार प्राप्त है, जिन पर नियुक्ति करने की शक्ति सघीय सभा, सघीय न्यायालय या अन्य किसी सघीय प्राधिकारी को प्रदान नहीं की गयी है।

(iii) बाहरी आक्रमण से स्वित्जरलण्ड की स्वतंत्रता और तटस्थता की रक्षा और आंतरिक क्षेत्र में शांति और व्यवस्था बनाय रखना सघीय परिपद का दायित्व है और परिपद इसके लिए सभी आवश्यक कदम उठा सकती है।

(iv) सघीय परिपद को सघीय सेना पर नियंत्रण की शक्ति प्राप्त है। यदि सघीय सभा की बैठक न हो रही हो और सुरक्षा की दृष्टि से कोई कार्य करना आवश्यक हो तो परिपद स्वयं ही अपनी इच्छा से सेना का प्रयोग कर सकती है, लेकिन यदि तीन सप्ताह से अधिक की अवधि के लिए या 2 हजार से अधिक मनुष्यों का प्रयोग करना हो, तो इस पर सघीय सभा की स्वीकृति आवश्यक होती है।

(v) सघीय परिपद को स्वित्जरलण्ड के वदेशिक सम्बंधों के संचालन का अधिकार प्राप्त है। यह कण्टनों की पारस्परिक संधियों और कण्टनों के द्वारा विदेशों से जो संधियाँ की गयी हैं, उनकी जाँच करती है। यदि परिपद ऐसा समझे कि ये संधियाँ अनुचित हैं, तो वह सघीय सभा से इन संधियों या समझौतों को रद्द कराने की सिफारिश कर सकती है।

(vi) सघीय परिपद को कण्टनों के प्रशासन पर भी कुछ अधिकार प्राप्त हैं। वह कण्टनों के संविधानों की क्रियाविवृत्ति की जाँच करती है एवं उनके संशोधन पर स्वीकृति देती है। वह कण्टनों के वित्तीय, मनुष्य तथा प्रशासनिक कार्यों का निरीक्षण करती है। कण्टनों की विधानसभाओं द्वारा पारित कुछ विधियों पर सघीय परिपद की स्वीकृति अनिवार्य है।

उपरोक्त के अतिरिक्त सघीय परिपद के द्वारा कुछ औपचारिक कार्य भी किये जाते हैं। ये कार्य परिपद सामूहिक रूप से या इसके दो-तीन सदस्य मिल कर करते हैं। विदेशी अतिथियों का स्वागत, राजदूतों से परिचय-पत्र प्राप्त करना, राष्ट्रीय समारोहों और मनोरंजन आयोजनों में भाग लेना ऐसे ही कुछ कार्य हैं।

(२) विधायी शक्तियाँ—सघीय परिपद को विधायी क्षेत्र में भी महत्त्वपूर्ण स्थिति प्राप्त है। यद्यपि परिपद के सदस्य सघीय सभा के सदस्य नहीं होते परंतु वे उसकी बैठकों में उपस्थित होते हैं और मत देने के अतिरिक्त अन्य सभी कार्यों में भाग लेते हैं। सघीय परिपद स्वेच्छा से विधानमण्डल के सम्मुख विधेयक प्रस्तुत

कर सकती है और मधोय सभा भी परिषद से किसी विधेय विषय पर विधेयक प्रस्तुत करने के लिए कह सकती है। व्यवहार के अन्तगत लगभग ६५ प्रतिशत विधेयक मधोय परिषद के द्वारा ही प्रस्तावित किये जाते हैं। परिषद को संविधान मशौघन मन्बधी विधेयक प्रस्तावित करने का भी अधिकार प्राप्त है। मधोय सभा के दोनो सभना मे साधारण सदस्यो द्वारा जितन भी विधेयक प्रस्तावित किय जाते हैं उन सबको सवप्रथम मधोय परिषद के सम्बन्धित सदस्या के पास उनके विचार के लिए भेजा जाता है और उसके बार ही मधोय सभा उन पर विचार करती है। मधोय परिषद के मदस्य किसी विषय पर यह प्रस्ताव भी कर सकते हैं कि उस पर लोकनिर्णय कराया जाय। परिषद के सदस्य मधोय सभा की समितिया के विचार विमश मे भी भाग लेकर कानून निर्माण के काय को प्रभावित करते हैं।

इन सबके अतिरिक्त मधोय परिषद को अध्यादेश जारी करने तथा 'प्रदत्त व्यवस्थापन' (Delegated legislation) की प्रणाली के अन्तगत कानूनो को लागू करते हुए नियम बनाने का अधिकार भी प्राप्त है। परिषद के इन अध्यादेश व नियमो की शक्ति और उनका प्रभाव कानूनो जसा ही होता है और न्यायालया द्वारा भी उनकी मान्यता की जाती है।

मधोय परिषद के इन विधायी कृत्यो को दृष्टि मे रखते हुए रैपाड न लिखा है कि 'वस्तुत और सवधानिक धारणा के नितान्त विपरीत मधोय परिषद काय पालिका और प्रशासनिक काया के साथ साथ महत्वपूर्ण विधायी काय भी करती है।'¹

(३) वित्तीय शक्तिया—वित्तीय क्षेत्र मे मधोय परिषद को महत्वपूर्ण शक्तिया प्राप्त हैं। म्विस सभ के वित्तीय प्रशासन का सचालन इसी के द्वारा किया जाता है और अपनी इस शक्ति व अन्तगत यह मधोय बजट तयार करती तथा उसको मधोय सभा के सामन स्वीकृति के लिए रखती है। यह मधोय सरकार के आय और व्यय का हिमाध मधोय सभा को देती है। यह राजस्व तथा व्यय कर एकत्रित करती है और मधोय सभा द्वारा स्वीकृत व्यय की निगरानी रखती है।

(४) यायिक शक्तिया—१९१४ तक मधोय परिषद को बहुत अधिक यायिक शक्तिया प्राप्त थी लेकिन कायपालिका को इतनी अधिक यायिक शक्तिया प्राप्त होना उचित न समझते हुए १९१४ मे इन्हें बहुत कम कर दिया गया। फिर भी, मधोय परिषद को यायिक क्षेत्र के कुछ अधिकार प्राप्त हैं। प्रथमत, यह मधोय सरकार व विभिन्न विभागा जिनमे मधोय रेलवे प्रशासन भी सम्मिलित है, के निर्णयो के विरुद्ध निजी शक्तिया की अपीलें सुनती है। द्वितीय, यदि कण्टनो मे धार्मिक

¹ In actual truth and in contrast to the constitutional fiction, the Federal Council thus exercises legislative as well as executive and administrative functions

आधार पर कोई भेदभाव हो, तो यह कण्ट्रों के निणया के विरुद्ध अपीलें सुनती है। ततीय इसे कण्ट्रों की व्यापार सम्बन्धी मधियों के आधार पर पदा होन वाले झगडे तथा सविधान की कुछ घाराओं के अतगत उत्पन्न विवाहों के सम्बन्ध में की गयी अपीलों पर निणय देने का अधिकार प्राप्त है। इन सभी विवादों के सम्बन्ध में सघीय परिषद का निणय अतिम नहीं होता और इसके विरुद्ध सघीय प्रशासनिक न्यायालय में अपील की जा सकती है।

(५) सकटकालीन शक्तियाँ—सविधान ने सघीय परिषद को कोई सकट कालीन शक्तियाँ नहीं दी हैं, किंतु व्यवहार में, उसके द्वारा ये शक्तियाँ प्राप्त कर ली गयी हैं। जब कभी देश की आंतरिक तथा बाहरी परिस्थितियों के कारण सकट काल उत्पन्न हुआ, तो सघीय सभा ने परिषद को पूण अधिकार दे दिये। उदाहरणार्थ, १८४६, १८५३, १८६६ तथा १८७० में सघीय सभा ने परिषद को देश की तटस्थता की रक्षा करने लिए सभी प्रकार के अधिकार प्रदान किये। इसी प्रकार द्वितीय विश्वयुद्ध में राष्ट्र की रक्षा करने और तटस्थता को बनाये रखने के लिए सभा के द्वारा परिषद को पूण अधिकार दे दिये गये। केवल सुरक्षा के लिए ही नहीं, वरन् १९३० में आर्थिक सकट का सामना करने के लिए भी परिषद को इसी प्रकार के अधिकार प्रदान किये गये थे। इस प्रकार सकटकाल में सघीय परिषद अत्यधिक शक्तिशाली हो जाती है और उसके द्वारा बहुत कुछ सीमा तक अपने ही विवेक के अनुसार कार्य किया जा सकता है।

इस प्रकार सघीय परिषद को बहुत अधिक महत्त्वपूर्ण शक्तियाँ प्राप्त हैं। लावेल के कथनानुसार, सघीय परिषद को राष्ट्रीय सरकार की घड़ी की वही कमानी कहा जा सकता है और यह निश्चित रूप में राष्ट्रीय शासन का सन्तुलन चक्र है।¹

सघीय परिषद का सघीय सभा से सम्बन्ध

सघीय परिषद को स्विस शासन व्यवस्था की एक विलक्षण सभ्या कहा जाता है और उसकी यह विलक्षणता सर्वाधिक रूप में व्यवस्थापिका अर्थात् सघीय सभा के साथ उसके सम्बन्धों में देखी जा सकती है। सघीय परिषद और सघीय सभा का यह पारस्परिक सम्बन्ध न तो पूणतया ब्रिटन की संसत्समूह व्यवस्था के अनुरूप है और न ही अमरीका की अध्यक्षतात्मक व्यवस्था के। अमरीका में शक्ति विभाजन के सिद्धांत को कठोर रूप में अपनाते हुए कार्यपालिका अर्थात् राष्ट्रपति और मंत्रिमण्डल को अमरीकी सघ की व्यवस्थापिका अर्थात् वाशिंगटन में विलकुल पृथक रखा गया है और कार्यपालिका के सदस्य कानून निर्माण कार्य में भाग नहीं लेते।

¹ 'The Federal Council may almost be regarded as the mainspring and is certainly the balance wheel of the national government

—Lowell, *Government and Parties in Continental Europe* Vol II

पर तु स्विटजरलैण्ड में संघीय परिषद के सदस्य संघीय सभा की बैठकों में भाग लेते हैं प्रश्नों का उत्तर देते, वादविवाद में भाग लेते तथा मतदान के अतिरिक्त अन्य सभी अधिकारों का प्रयोग करते हैं। विधियों के तो सभी प्राकृतिक परिषद द्वारा ही निर्मित किये जाते हैं और निजी सदस्यों द्वारा सदन में प्रस्तुत किये जाने वाले विधेयक भी सर्वप्रथम संघीय परिषद के पास परीक्षण के लिए भेजे जाते हैं। इस प्रकार विधायी क्षेत्र में पहले संघीय परिषद के द्वारा ही की जाती है और संघीय परिषद कानून निर्माण के क्षेत्र में सक्रिय सर्वाधिक महत्वपूर्ण इकाई है।

कायपालिका द्वारा कानून निर्माण के कार्य में भाग लेने की यह प्रवृत्ति ब्रिटेन की संसदात्मक व्यवस्था के अनुरूप है, लेकिन इसके साथ ही यह ब्रिटिश व्यवस्था से इस रूप में भिन्न है कि ब्रिटेन में कायपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका के भी सदस्य होते हैं और व्यवस्थापिका में पराजित होने पर उन्हें पदत्याग करना होता है। लेकिन स्विटजरलैण्ड में व्यवस्थापिका द्वारा कायपालिका का प्रस्ताव अस्वीकार कर दिये जाने पर कायपालिका द्वारा पदत्याग किये जाने की कोई आवश्यकता नहीं होती। लाबेल ने इन दोनों स्वतंत्र संस्थाओं के पारस्परिक सम्बन्ध की इस विशेष प्रवृत्ति को लक्ष्य करके लिखा है कि स्विट्स संघीय परिषद का सदस्य एक वकील अथवा वास्तुकार की तरह है। उसका परामर्श लिया जाता है और प्रायः उस पर ध्यान भी दिया जाता है। लेकिन यदि उसका नियोजक उसके परामर्श के विरुद्ध ही कार्य करने का हठ करे, तो वकील अथवा वास्तुकार से अपनी वृत्ति छोट देने की बात नहीं की जाती। वस्तुतः ऐसा करना असंवैधानिक समझा जाता है।”

जहाँ तक व्यवस्थापिका और कायपालिका के पारस्परिक नियंत्रण का प्रश्न है इस सम्बन्ध में संवैधानिक स्थिति एक प्रकार की है और व्यावहारिक स्थिति दूसरे ही प्रकार की है।

संवैधानिक स्थिति—संविधान के अनुच्छेद ७१ के अनुसार संघीय सभा में ही राज्यमण्डल की सर्वोच्च सत्ता निहित है। संविधान के अनुसार संघीय परिषद विदेशी मामलों, संसद के अलावा मंत्रियों अथवा नागरिक प्रशासन के सम्बन्ध में अपनी शक्तियों का प्रयोग या तो संघीय सभा के पूर्व आदेशानुसार करती है अथवा कार्य पर चुनने के बाद इन पर संघीय सभा का अनुममयन प्राप्त कर लेती है। संघीय सभा परिषद को सक्रिय शक्तियों के प्रयोग का अधिकार देती है और जब चाहे तब इस वापस भी ले सकती है। वह प्रस्ताव तथा आदेशों द्वारा संघीय परिषद के कार्यों पर नियंत्रण रखती है। संघीय परिषद के सदस्यों तथा अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष का निवाचन संघीय सभा करती है। संघीय सभा के विघटन की स्थिति में संघीय परिषद का भी विघटन हो जाता है और संघीय परिषद अपने कार्यों का वास्तविक विवरण संघीय सभा के सम्मुख प्रस्तुत करती है।

संविधान के इन उपबन्धों से ऐसा प्रतीत होता है कि संघीय परिषद त्रिण शक्तियों का प्रयोग करती है, व मौलिक रूप से संघीय सभा की है और संघीय

परिषद उनका प्रयोग सघीय सभा के एक अभिक्ता (agent) के रूप में ही करती है। जुरचर के मतानुसार, "स्विज सविधान का सिद्धांत यह प्रतीत होता है कि कायपालिका शासन की एक स्वतंत्र अथवा सहयुक्त (Co ordinate) शाखा न होकर सघीय सभा की सेविका है।" इसी प्रकार प्रो० डापसी ने लिखा है कि "सघीय परिषद से आशा की जाती है कि वह सघीय सभा द्वारा निर्धारित नीति को, जो अतत्तोगत्वा राष्ट्र को ही नीति है क्रियावित्त करेगी परिषद उसी प्रकार सभा के आदेशों पर चल्ती है, जिस प्रकार किसी दुकान के गुमास्ते ने यह आशा की जाती है कि वह अपने मालिक की आज्ञाओं का अवश्य ही पालन करेगा।"

वास्तविक स्थिति—स्विटजरलण्ड में भी इस मन्वय में सिद्धांत और व्यवहार में पर्याप्त अंतर है। वर्तमान समय में विश्व के लगभग सभी राज्यों में व्यवस्थापिका से कायपालिका अधिक शक्तिशाली हो गई है और स्विटजरलण्ड भी इसका कोई अपवाद नहीं है। सिद्धांततः सघीय परिषद सघीय सभा की अभिक्ता माना है, लेकिन व्यवहार में सघीय परिषद की शक्तियां में पर्याप्त वृद्धि हुई है और सघीय सभा से नियंत्रित होने के बजाय यह सघीय सभा पर नियंत्रण रखने लगी है। अद्य राज्यों के समान स्विटजरलण्ड में भी लोककल्याणकारी प्रवृत्ति को अपना लिया गया है और इसके कारण सघीय परिषद के काय करने बढ़ गये हैं कि सघीय सभा अपने अल्प समय और सामान्य योग्यता के आधार पर इन सभी कार्यों पर नियंत्रण नहीं रख सकती है। विधायी क्षेत्र में भी स्थिति यही है। सघीय परिषद के सदस्य मत देने के अतिरिक्त कानून निर्माण की समस्त प्रक्रिया में भाग लेते हैं और सघीय सभा की तुलना में परिषद के सदस्यों के अधिक योग्य और अनुभवी होने के कारण कानून निर्माण का काय बहुत कुछ सीमा तक परिषद के विवेक के अनुसार ही सम्पन्न होता है। सघीय परिषद के सदस्य उच्च कोटि के राजनीतिज्ञ होते हैं और अनेक बार उनका पुनर्निर्वाचन होता है। इस लम्बी पदावधि के कारण उनकी प्रतिष्ठा और शासन कुशलता बहुत बढ़ गई है और व्यावहारिक राजनीति में उनका नेतृत्व स्थापित हो गया है। इस लक्ष्य में ही प्रशासन और कानून निर्माण दोनों ही क्षेत्रों में सघीय सभा की तुलना में सघीय परिषद को अधिक शक्तिशाली बना दिया है। वास्तुस्थिति यह है कि सघीय सभा ने स्वयं ही अपनी सीमाओं को समझ लिया है और रपाड के १९०१ में "सघीय सभा के संवैधानिक अधिकारों के होते हुए भी मात्र नेतृत्व स्पष्ट रूप से सघीय परिषद

1 'The theory of the Swiss Constitution appears to be that the executive is not an independent or co-ordinate branch of the government but the servant of the Federal Assembly

के हाथों में चला गया है।¹ उसी प्रकार ग्राहस ने लिखा है कि "व्यवहारिक दृष्टि से व्यवस्थापिका की संधिका होते हुए भी व्यवहार में सघीय परिषद श्रितन की मंत्रिपरिषद के समान और प्राप्त की कुछ मंत्रिपरिषदों से अधिक अधिकारों का प्रयोग करती है। यह पय प्रदशय भी है और साधन भी।"²

सघीय परिषद की विशेषताएँ

स्विस सघीय परिषद अपने ढंग की एक ही है और प्रो० स्ट्रोंग के शब्दों में 'स्विटजरलण्ड की सघीय परिषद विश्व की अन्य सभी कायपालिकाओं से अधिक ध्यान देने योग्य है।' सघीय परिषद की जिन विशेषताओं में उसे यह स्थिति प्रदान की है, उनका अध्ययन निम्न रूपा में किया जा सकता है

(१) बहुल कायपालिका—सामान्यतया ऐसा समझा जाता है कि व्यवस्थापिका का संगठन बहुलता का आधार पर, लेकिन कायपालिका संगठन की दृष्टि से एकल होना चाहिए। इसका तात्पर्य यह है कि कायपालिका का नेतृत्व एक व्यक्ति के द्वारा ही किया जाना चाहिए। वर्तमान समय के अधिकांश राज्यों में ऐसी ही व्यवस्था है। अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था के अंतर्गत राष्ट्रपति के नेतृत्व में और संसदात्मक शासन व्यवस्था के अंतर्गत प्रधानमंत्री के नेतृत्व में कायपालिका के द्वारा प्रशासन सम्बन्धी कार्य किया जाता है। लेकिन स्विटजरलण्ड में एकल कायपालिका के स्थान पर बहुत कायपालिका को अपनाया गया है। संविधान के ६५वें अनुच्छेद के अनुसार 'राज्य सघ की सर्वोच्च निर्देशन तथा कायकारिणी शक्ति सदस्यों की सघीय परिषद द्वारा प्रयुक्त की जाती है।' यह कायपालिका बहुल इस दृष्टि से है कि सघीय परिषद के सातों ही सदस्यों की स्थिति समान है और वही कारण है सहकर लिखते हैं कि राज्यमण्डल का कोई अध्यक्ष नहीं है। स्विस नागरिकों में प्रजातन्त्रीय और गणतन्त्रीय भावनाओं की अतिशयता के कारण ही उनके द्वारा बहुल कायपालिका को अपनाया गया है। रवाड के ही शब्दों में हमारी प्रजातन्त्रीय भावना किसी एक व्यक्ति की अतिशय प्रमुखता के विरुद्ध विद्रोह करती है।³ इस बहुल कायपालिका का अर्थ कोई उदाहरण नहीं है और सोवियत संघ की प्रेजीडियम को ही इसके समीप कहा जा सकता है। लेकिन स्विटजरलण्ड और सोवियत रूस की शासन व्यवस्था में आधारभूत भेद है और इस कारण यह समानता मात्र औपचारिक है, वास्तविक नहीं। स्विटजरलण्ड में यह बहुल कायपालिका

¹ Today inspite of all the constitutional prerogatives of the Federal Assembly the lead has clearly passed into the hands of the Federal Council

—Rappard *Government of Switzerland* p 84

² 'Legally the servant of the legislature it exerts in practice as much authority as does the English and more than do some French cabinets It is a guide as well as an instrument'

—Bryce *Modern Democracies* p 397

³ Our democratic feelings revolt against any exclusive personal
—Rappard, *Government of Switzerland*, p 76

सफलतापूर्वक कार्य कर रही है लेकिन ऐसा स्विटजरलैंड की विशेष परिस्थितियों के कारण ही है और विश्व के अन्य देशों में, विशेषतया भारत जैसे देश में, इसे सफलतापूर्वक अपनाना कतई सम्भव नहीं है।

(२) ससदात्मक व अध्यक्षात्मक प्रणालियों का सम्बन्ध—राज्य और शासन सम्बन्धी ज्ञान के अलग-अलग कायपालिका के दो प्रकारों का अध्ययन किया जाता है। प्रथम, समदात्मक कायपालिका जिसका आदर्श उदाहरण ग्रीस है, और द्वितीय, अध्यक्षीय कायपालिका जिसका आदर्श उदाहरण मधुक्त राज्य अमेरिका है। लेकिन “स्विस शासन व्यवस्था अपने आप में एक वग है। यह ससदात्मक और अध्यक्षीय दोनों ही प्रकार की कायपालिकाओं से भ्रूणभूत रूप में भिन्न है, परंतु इसमें दोनों ही शासन व्यवस्थाओं के लक्षणों का मिश्रण है।” ससदात्मक और अध्यक्षीय कायपालिका से स्विस संघीय परिपद के साम्य और अंतर का अध्ययन निम्न रूपों में किया जा सकता है

ससदात्मक कार्यपालिका (ब्रिटिश कार्यपालिका) से तुलना

स्विस कार्यपालिका का स्वरूप ससदात्मक कार्यपालिका अथवा इंग्लैंड की मंत्रिपरिपद से कुछ अलग म समान है। वाही रूप से इन दोनों में निम्न समानताएँ दिखाई देती हैं

(१) ब्रिटिश सम्राट के समान स्विस संघीय परिपद के अध्यक्ष को कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। वह भी कार्यपालिका का औपचारिक प्रधान ही है।

(२) संघीय परिपद के सदस्य संघीय सभा के दोनों सदन में बैठते हैं, प्रश्नों का उत्तर देते हैं और बहुत कुछ अशोक्त ब्रिटिश मंत्रिमण्डल के सदस्यों के समान ही विधि और बजट निर्माण के कार्य में सहभाग्य देने हैं।

(३) संघीय परिपद भी ससदात्मक व्यवस्था की मंत्रिमण्डल की भाँति ही पालियामेंट की एक समिति मान है।

(४) इंग्लैंड की मंत्रिपरिपद की भाँति ही संघीय परिपद संघीय सभा का पथ प्रदर्शन करती है।

उपर्युक्त समानताओं के होते हुए भी संघीय परिपद इंग्लैंड की मंत्रिपरिपद या अन्य किसी ससदात्मक कार्यपालिका से मूलतः भिन्न है। रचना काय और शक्ति तथा कार्यप्रणाली सभी रूपों में यह भेद देखा जा सकता है

(१) ससदीय व्यवस्था में मंत्री व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं यदि वे मंत्रिपरिपद पर नियुक्त किये जाने के समय व्यवस्थापिका के सदस्य नहीं होते, तो ६ माह के भीतर ही उन्हें व्यवस्थापिका का सदस्य बनना होता है। लेकिन स्विटजरलैंड में एक ही व्यक्ति संघीय सभा और संघीय परिपद दोनों का सदस्य नहीं हो सकता। संघीय सभा के जो सदस्य संघीय परिपद के लिए चुन लिए जाते हैं, उन्हें संघीय सभा से त्यागपत्र देना होता है।

(२) समदीय कायपालिका का एक प्रमुख तत्त्व सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धांत है। सामूहिक उत्तरदायित्व के इस सिद्धांत के कारण इंग्लैण्ड की मंत्र परिषद् एक इकाई की भांति कार्य करती है और मंत्रिमण्डल के सदस्य एक साथ डूबते या एक साथ उठते हैं। लेकिन स्विस् सघीय परिषद् एक इकाई नहीं और इसका कोई सामूहिक उत्तरदायित्व नहीं होता। सघीय परिषद् का प्रत्येक सदस्य केवल अपने कार्यों के लिए ही उत्तरदायी होता है और यद्यपि परिषद् की बैठक में एक सामान्य नीति अपनाने का प्रयत्न किया जाता है तथा विभिन्न विभागों में सहयोग की प्रवृत्ति होती है परंतु मंत्री एक दूसरे के आचरण और विचारों से बड़े दृष्ट नहीं होते हैं। यद्यपि ऐसा कम देखने में आता है कि तु सिद्धांततः परिषद् के सदस्य सघीय मंत्र में एक दूसरे विभाग की नीति और कार्यों की आलोचना कर सकते हैं। सामूहिक उत्तरदायित्व के इस अभाव के कारण स्विस् सघीय परिषद् की समस्त प्रकृति ब्रिटिश मंत्र परिषद् से भिन्न हो जाती है।

(३) समदीय कायपालिका अर्थात् मंत्रिमण्डल सामान्यतया एक दलीय होता है। इंग्लैण्ड में राष्ट्रीय संसद के अवसरा को छोड़कर मिले जुले मंत्रिमण्डलों को पसंद नहीं किया जाता और मंत्रिमण्डल में बहुमत दल के सदस्य ही होते हैं। किंतु स्विस् सघीय परिषद् में किसी एक राजनीतिक दल के सदस्य नहीं बल्कि स्विस् राजनीति में महत्त्व रखने वाले सभी राजनीति दलों के सदस्य होते हैं।

(४) समदात्मक व्यवस्था की कायपालिका गोपनीयता के आधार पर कार्य करती है और इंग्लैण्ड भारत आदि देशों में मंत्रिपद ग्रहण करते समय संविधान के प्रति निष्ठा के साथ साथ गोपनीयता की शपथ ली जाती है लेकिन स्विस् सघीय परिषद् के द्वारा गोपनीयता के आधार पर कार्य नहीं किया जाता है।

(५) ब्रिटेन की समदीय व्यवस्था के अतगत संसद और मंत्रिमण्डल का कायकाल एक दूसरे के विश्वास पर निर्भर करता है, किंतु सघीय परिषद् और सघीय सभा के सम्बन्ध में ऐसी स्थिति नहीं है। ब्रिटिश संसद के द्वारा अविश्वास का प्रस्ताव पास कर मंत्रिमण्डल को पदच्युत किया जा सकता है। यदि संसद मंत्रिमण्डल के किसी महत्त्वपूर्ण प्रस्ताव को अस्वीकार कर दे या बजट में कटौती कर दे तो भी मंत्रिमण्डल इस अपन प्रति अविश्वास मानकर पदत्याग कर देता है। लेकिन स्विस् सघीय सभा अविश्वास के प्रस्ताव के आधार पर परिषद् को पदच्युत नहीं कर सकती और यदि सघीय सभा परिषद् के किसी महत्त्वपूर्ण समझे गये प्रस्ताव को अस्वीकार कर दे तो भी परिषद् त्यागपत्र देन की आवश्यकता अनुभव नहीं करती। परिषद् के सदस्य जसम्मान को अपनी जेब में रख लेते हैं और संसद की इच्छा शक्ति के सम्मुख झुक जाते हैं। इसी प्रकार ब्रिटिश मंत्रिमण्डल के द्वारा सम्राट का परामर्श देकर लोक सदन को भंग करवाया जा सकता है लेकिन स्विट्जरलैण्ड में सघीय परिषद् सघीय सभा का भंग नहीं कर सकती है। स्विट्जरलैण्ड में सघीय सभा और सघीय परिषद् एक दूसरे को समाप्त नहीं कर सकते उनका

कार्यकाल केवल इस रूप में परस्पर बंधा हुआ है कि यदि नविधान सशोचन विधेयक पर मतभेद होने के कारण सघीय सभा को विघटित किया जाय, तो नव निर्वाचित सघीय सभा नवीन सघीय परिपद का निर्वाचन करती है।

(६) स्विस् सघीय परिपद में वैसे नतृत्व का भी अभाव है जिस प्रकार का नेतृत्व ससदीय व्यवस्था के अतगत प्रधानमंत्री के द्वारा मंत्रिमण्डल को प्रदान किया जाता है। ब्रिटिश मंत्रिमण्डल में प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल के निर्माण, कार्य संचालन और अंत में केन्द्रीय स्थिति रखता है और उसका पद समस्त शासन व्यवस्था में बड़ा प्रभावशाली होता है। किंतु स्विस् सघीय परिपद का अध्यक्ष केवल सम सहयोगियों में ही प्रथम है और उस यह पद केवल एक वर्ष के लिए ही प्राप्त होता है।

सघीय परिपद की उपरोक्त विशेष बातों के कारण इसे ससदीय व्यवस्था या ब्रिटिश मंत्रिमण्डल के अनुरूप नहीं माना जा सकता।

अध्यक्षात्मक कार्यपालिका (संयुक्त राज्य अमरीका की कार्यपालिका) से तुलना

स्विस् सघीय परिपद अध्यक्षीय कार्यपालिका से कुछ बातों में समान है और कुछ बातों में असमान। अमरीका की अध्यक्षीय कार्यपालिका के समान स्विस् सघीय परिपद में स्थायित्व होता है। इसका निर्वाचन ४ वर्ष की अवधि के लिए होता है और सघीय सभा इसे इस अवधि के पूर्व पदच्युत नहीं कर सकती। अमरीका के समान ही स्विटजरलैण्ड में भी कार्यपालिका अर्थात् सघीय परिपद के द्वारा सघीय सभा को भंग नहीं किया जा सकता है। एक अर्थ समानता यह है कि जिस प्रकार अमरीकी राष्ट्रपति और उसके मंत्रिमण्डल के सदस्य कांग्रेस के सदस्य नहीं हो सकते हैं उसी प्रकार स्विटजरलैण्ड में भी सघीय परिपद के सदस्य सघीय सभा के सदस्य नहीं हो सकते हैं।

किंतु इन समानताओं की तुलना में असमानताएँ अधिक हैं और वे निश्चित रूप से अधिक महत्वपूर्ण भी हैं।

(१) अमरीकी संवैधानिक व्यवस्था शक्ति विभाजन के सिद्धान्त पर आधारित है और अमरीकी कार्यपालिका व्यवस्थापिका से स्वतंत्र रूप में शासन कार्य का संचालन करती है। राष्ट्रपति पर कांग्रेस यदि कुछ नियंत्रण रखती है तो वह परोक्ष और निषेधात्मक ही है। किन्तु स्विस् सघीय परिपद व्यवस्थापिका से घनिष्ठ सम्बन्ध रखते हुए शासन कार्य का संचालन करती है। सघीय सभा सघीय परिपद पर प्रत्यक्ष नियंत्रण रखती है और इस सम्बन्ध में इसे सघीय सभा की अभिकर्ता या एक समिति माना कहा जाता है।

(२) अमरीका की अध्यक्षीय व्यवस्था में राष्ट्रपति और उसके मंत्री कांग्रेस से बिल्कुल पृथक् रहते हैं और वे कानून निर्माण की प्रक्रिया में कोई भाग

नहीं लेते। स्वित्जरलण्ड में यद्यपि सघीय परिषद के सदस्य सघीय सभा के सदस्य नहीं होते और व सभा में मनदान भी नहीं करते, लेकिन व सघीय सभा में विधेयक प्रस्तावित करते, वादविवाद में भाग लेते और इस क्षेत्र में सघीय सभा को नेतृत्व प्रदान करते हैं।

(३) स्वित्जरलण्ड में सघीय परिषद के सदस्यों का चुनाव सघीय सभा के द्वारा किया जाता है किन्तु अमरीका में राष्ट्रपति जनता द्वारा निर्वाचन निर्वाचक मण्डल द्वारा चुना जाता है और मंत्रियों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा सीनेट की महामति से की जाती है।

(४) इन सबके अतिरिक्त एक महत्वपूर्ण अंतर यह है कि स्विस सघीय परिषद का अध्यक्ष अमरीकी कायपालिका के प्रधान राष्ट्रपति जैसी महत्वपूर्ण स्थिति नहीं रखता और इन दोनों पदों में नाम के अनिश्चित अथवा कोई समानता नहीं है।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि स्वित्जरलण्ड की सघीय परिषद में समदीय और अध्यक्षीय दोनों ही प्रकार की कायपालिकाओं का लक्षण विद्यमान है, लेकिन इसे समदीय या अध्यक्षीय किसी एक श्रेणी में नहीं रखा जा सकता। डायसी ने स्वित्जरलण्ड की सघीय परिषद की तुलना निम्नलिखित की एक ऐसी परिषद से की है जिसकी नियुक्ति सघ की सभा की इच्छा के अनुसार सघ के व्यवसाय का प्रबंध करने के लिए की गयी हो।¹ इन सम्बन्ध में लाड ब्राडिस का कहना है कि 'सघीय परिषद न तो इंगलण्ड की मंत्रपरिषद के समान ही है और न ही यह संयुक्त राज्य की कायपालिका या उन गणराज्यों की कायपालिका के समान है जिन्होंने अध्यक्षीय प्रणाली को अपनाया है और जहाँ कायपालिका व्यवस्थापिका से स्वतंत्र है। यद्यपि इसमें इन दोनों व्यवस्थाओं के लक्षण मिलते हैं लेकिन फिर भी यह उन दोनों से भिन्न है।' मुनरो के शब्दों में कहा जा सकता है कि 'स्वित्जरलण्ड की सघीय परिषद समदीय तथा असमदीय, दोनों प्रकार की कायपालिकाओं के गुणों से युक्त तथा दोनों से युक्त है। कायपालिका होने हुए भी इसमें एक ही कायपालिका के गुण पाये जाते हैं।'²

(३) उत्तरदायित्व व स्थायित्व का योग—समदीय शासन का सबसे प्रमुख गुण उत्तरदायित्व है अर्थात् वास्तविक शासन व्यवस्था का संचालन करने वाला व्यक्ति जन प्रतिनिधियों के प्रति उत्तरदायी होते हैं। उत्तरदायित्व की इस व्यवस्था के कारण

1 Swiss Federal Council is like a Board of Directors appointed to manage the concern of the Confederation in accordance with the wishes of the Federal Assembly
—Dicey Law of the Constitution p 611

2 The Swiss Federal Council combines the merits and excludes the defects of both the parliamentary and non-parliamentary executives. It provides a plural executive with the merits of a unitary executive
—Murro

शासन काय जन प्रतिनिधियों की इच्छानुसार सम्पन्न होता है और सरकार निरकुश नहीं हो पाती। अध्यक्षतात्मक शासन का सबसे प्रमुख गुण स्थायित्व है अर्थात् काय पालिका का एक निश्चित कायकाल होता है, जिससे उसके द्वारा निश्चितता और कुशलता के साथ शासन काय किया जा सकता है। स्विस सघीय परिषद में उत्तरदायित्व और स्थायित्व का बड़ा उपयोगी योग है और इसे सघीय सभा तथा सघीय परिषद के बीच विशेष प्रकार के सम्बन्धों की व्यवस्था करके प्राप्त किया गया है। सघीय परिषद सघीय सभा के निर्देशन और नियंत्रण में काय करती है और इससे शासन काय में जन दृष्टिकोण का समावेश हुआ गया है, लेकिन सघीय सभा सघीय परिषद को पदच्युत नहीं कर सकती और न ही सघीय सभा से अपना प्रस्ताव अस्वीकृत होने पर सघीय परिषद त्याग पत्र देनी है। इस स्थिति के सम्बन्ध में मुनरो ने कहा है "सघीय परिषद कानून निर्माण के काय में पूर्ण सक्रिय रूप से भाग ले, पर यदि उसका सुझाव न माना जाय तो वह अपना अपमान भी न समझे, ऐसी आशा सघीय परिषद से की जाती है।" इस प्रकार सघीय सभा और सघीय परिषद के पारस्परिक सम्बन्धों में बहुत अधिक व्यावहारिक दृष्टिकोण अपनाकर उत्तरदायित्व और स्थायित्व दोनों ही गुणों को प्राप्त कर लिया गया है।

(४) निदलीयता—स्विस सघीय परिषद की एक महत्वपूर्ण विशेषता उसका निदलीय स्वरूप है। सघीय परिषद में किसी एक राजनीतिक दल के सदस्य नहीं होते, वरन् उसमें उन सभी राजनीतिक दलों के सदस्य होते हैं जिन्हें सघीय सभा में प्रतिनिधित्व प्राप्त हो। सघीय परिषद इस दृष्टि से भी निदलीय है कि परिषद के सदस्य अपने राजनीतिक दलों की सीमाओं में बंधकर काय नहीं करने, वरन् स्वयं अपने विवेक के अनुसार स्वतंत्रतापूर्वक विचार व्यक्त करते और काय करते हैं। वे दलबन्दी की सीमाओं से ऊपर उठकर राष्ट्रीय हित की साधना करते हैं। स्ट्रोग ने कहा है "मंत्रिमण्डल (सघीय परिषद) का रूप दलबन्दी पर आधारित नहीं है। वह दल की सीमा के परे है। सदन में वह न तो दल का काय करता है और न ही सदन के विभिन्न दलों के कार्यों को निर्धारित करता है।"¹

परिषद की यह निदलीयता उसकी शक्ति का एक महत्वपूर्ण स्रोत है। परिषद अपने इस निदलीय स्वरूप के कारण विभिन्न राजनीतिक दलों में मध्यस्थता कर सकती और उनमें राष्ट्रीय हित की दृष्टि से सामंजस्य स्थापित कर सकती है।

लेकिन निदलीयता का तात्पर्य यह नहीं लिया जाना चाहिए कि परिषद के सदस्य राजनीतिक दलों से किसी भी रूप में सम्बन्ध नहीं रखते। एक राजनीतिक दल विरोध में नेतृत्व की स्थिति प्राप्त होने के कारण ही व्यक्ति को परिषद की सदस्यता प्राप्त होनी है और परिषद के सदस्यता का अर्थ है कि वे परिषद के

¹ 'The ministry has no partisan character. It stands outside party. It does not do party work and it does not determine the work of the various parties of the House' —C. F. Strang

निणयो को अपने अपने राजनीतिक दलों से स्वीकार कराये और उह राष्ट्रीय हित में काय करने के लिए प्रेरित करे। यदि कोई सदस्य अपनी इस भूमिका को नहीं निभा पाता, तो परिषद और राष्ट्रीय शासन के लिए उसकी उपयोगिता समाप्त हो जाती है। हूज ने इस स्थिति के सम्बन्ध में कहा है, 'दल का समर्थन उसकी वैयक्तिक स्थिति के लिए आवश्यक है तथा यह एक बहेज सा होता है जो वह मंत्रिमण्डल की परिवारिक, परिधि में लाता है। ससद के अपने दल को साथ लिए बिना वह अपने सहयोगियों के लिए भी व्यय सिद्ध होगा।'¹

इस प्रकार स्विस सघीय परिषद के सदस्य यद्यपि भारत, ब्रिटेन या अमरीकी कायपालिका की तुलना में अपेक्षाकृत निदलीय हैं लेकिन यह नहीं कहा जा सकता कि परिषद की सदस्यता और उनके कार्यों का राजनीतिक दलों से कोई सम्बन्ध नहीं होता है। ब्राइस ने स्थिति का सही विश्लेषण करते हुए लिखा है कि "यह (सघीय परिषद) दल के बाहर है, दल का काय करने के लिए नहीं चुनी जाती, दल की नीति निश्चित नहीं करती परंतु फिर भी यह दलीय प्रभाव से पूर्णतया मुक्त नहीं है।"²

(५) विशेषज्ञों की परिषद—ब्रिटेन और भारत की ससदीय व्यवस्था और कुछ सीमा तक अमरीका की अत्यक्षात्मक व्यवस्था के अंतर्गत भी मंत्रिमण्डल अपने विभागों के विशेषज्ञ नहीं होते। उन्हें अपना यह पत्र लोकप्रियता, सामान्य प्रशासनिक योग्यता, राजनीतिक दल में अपने स्थान और कायपालिका प्रधान की व्यक्तिगत कृपा के रूप में प्राप्त होता है। लेकिन स्विटजरलैण्ड में परिषद के सदस्य अपने अपने विभागों के विशेषज्ञ होते हैं। परिषद के सदस्यों के पुनर्निर्वाचन पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है और मांग, काफ तथा वेल्डी जैसे सदस्यों के द्वारा क्रमशः ३०, २७ और २५ वर्ष तक इसके सदस्य के रूप में काय किया जा चुका है। यह भी परम्परा है कि पुनर्निर्वाचन पर साधारणतया एक व्यक्ति को वही विभाग दिया जाता है, जिस विभाग के प्रधान के रूप में उसके द्वारा काय किया जा चुका है। यह स्थिति सम्बन्धित सदस्यों को उनके विभागों का पूर्ण विशेषण बना देती है। सदस्यों की विशेषज्ञता को लक्ष्य करते हुए लाबेल न कहा है कि, स्विटजरलैण्ड में परिषद के सदस्य अपने अपने विभागों के राजनीतिक अध्यक्ष तथा प्रमुख सचिव दोनों होते हैं।

¹ The support of the party is essential to his own personal position and it is as it were the dowry he brings into the family circle of the cabinet—he would be of no use to his colleagues if he could not carry his parliamentary party with him

—Christopher Hughes *The Parliament of Switzerland* p 93

² It stands outside party is not chosen to do party work, does not determine party policy yet is not wholly without some party colour —James Bryce *Modern Democracies* Vol I p 394

प्रश्न

- १ 'स्विट्ज़रलण्ड की कायपालिका सत्तार की शासन प्रणालियों में अद्वितीय है। इस कथन के आधार पर स्विस् सघीय परिषद के गठन और सघीय व्यवस्थापिका के साथ उसके सम्बन्ध का वर्णन कीजिए। (आगरा, १९६५)
- २ स्विट्ज़रलण्ड की कायपालिका के प्रमुख लक्षणों का वर्णन कीजिए और उसकी ब्रिटिश मंत्रिमण्डल तथा अमरीका की सघीय कायपालिका के लक्षणों से तुलना कीजिए। (आगरा, १९६६, ७०, कानपुर १९६६)
- ३ 'स्विस् सघीय परिषद समदात्मक और अध्यक्षात्मक व्यवस्थाओं का समन्वय है।' स्पष्ट कीजिए। (लखनऊ, १९६१)
- ४ स्विस् कायकारिणी के गठन तथा स्थिति की विवेचना कीजिए। उसके विचारविनी से सम्बन्ध बतलाइए। (लखनऊ, १९६२, ६६ विक्रम, १९६३)
- ५ 'स्विस् कायकारिणी विचित्र है। व्याख्या कीजिए। (लखनऊ, १९६४, ६६)
स्विस् कायकारिणी को अनोखी क्यों कहा जाता है? उसकी तुलना अमरीकी कायकारिणी से कीजिए। (लखनऊ, १९६८)
- ७ 'स्विस् सघीय कायपालिका की विलक्षणताओं की विवेचना कीजिए। यह स्थायित्व एवं उत्तरदायित्व का किन प्रकार से समन्वय करती है?' (लखनऊ १९७० विक्रम, १९६८)
- ८ 'स्विस् सघीय कायपालिका के असामान्य स्वरूप की व्याख्या कीजिए। (जीवाजी १९६७)
- ९ 'स्विस् सघीय परिषद का सत्तरीय कायपालिका से साम्य तथा अंतर स्पष्ट कीजिए। (जीवाजी, १९६८)
- १० 'स्विस् सघीय परिषद की रचना अधिकार एवं कार्यों का आलोचनात्मक वर्णन कीजिए। (कानपुर, १९७१)
- ११ 'रचना कार्यों और विधानमण्डल के साथ सम्बन्ध की दृष्टि से स्विस् सघीय परिषद व ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की तुलना कीजिए। (विक्रम, १९७१)
- १२ 'सघीय परिषद उन सत्ताओं में से एक है, जिसका अध्ययन परम आवश्यक है।' (ब्राइस) सघीय परिषद के सम्बन्ध में इस कथन की विवेचना कीजिए। (विक्रम १९७१)
- १३ 'स्विस् सघीय परिषद में समदात्मक व अध्यक्षीय शासन व्यवस्थाओं के गुणों का समावेश है।' इस कथन की विवेचना कीजिए। (जीवाजी, १९६६, विक्रम, १९७२)
- १४ 'स्विस् सघीय परिषद अनोखी सत्ता है।' विवेचना कीजिए। (आगरा, १९७३)

संघीय न्यायाधिकरण (THE FEDERAL TRIBUNAL)

“स्विस लोगो को हृष्टि मे सवधानिक कानूना का “यायिक पुनर्विलोकन लोकतंत्र के सिद्धांत का उल्लेखन है।”¹

—हंस हूवर

स्विस संविधान के अनुच्छेद १०६ में कहा गया है कि ‘संघीय मामलों के याय प्रशासन के लिए एक संघीय न्यायालय की स्थापना की जाएगी।’² संविधान की इस व्यवस्था के अनुसार १८४८ में संघीय न्यायाधिकरण की स्थापना की गई। लेकिन १८४८ के संविधान द्वारा स्थापित इस संघीय न्यायाधिकरण की शक्तियाँ बहुत अधिक सीमित थीं और यायिक क्षेत्र का अधिकांश वाय संघीय सभा और संघीय परिषद के द्वारा किया जाता था। १८७४ में संविधान में जो सुधार संशोधन किया गया, उनके द्वारा संघीय न्यायाधिकरण की शक्तियों में वृद्धि की गई। इसके बाद १९०७ में संघीय न्यायाधिकरण को दीवानी संहिता के सम्बन्ध में शक्तियाँ प्रदान की गयीं १९२९ में इसे प्रशासनिक कानूना के अन्तर्गत शक्तियाँ दी गयीं और १९३७ में इन फौजदारी संहिता के अन्तर्गत अधिकार प्रदान किये गये। वर्तमान समय में यद्यपि स्विस संघीय न्यायालय को समस्त प्रशासनिक क्षेत्र में वह स्थिति प्राप्त नहीं है जो स्थिति मधुक्त राज्य अमेरिका और भारत आदि संघ राज्या में सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त है, लेकिन १८४८ की तुलना में संघीय न्यायालय के अधिकार क्षेत्र में वृद्धि और उसकी स्थिति में सुधार अवश्य ही हुआ है।

रचना—संविधान द्वारा संघीय न्यायाधिकरण के न्यायाधीशों की संख्या निर्दिष्ट नहीं की गयी है। संघीय सभा समय समय पर इसके सदस्यों की संख्या निर्दिष्ट करती है। १८७५ में केवल ६ न्यायाधीशों की संख्या थी, परन्तु अब संघीय सभा द्वारा

1. 'The people can law an inferior

2. 'A Federal justice to th

Judicial C
h d-mo

is a

'the constitutional
—'The Habe
unistrator'
'Article 1

पारित कानून के अनुसार इनकी संख्या २६ से २८ तक हो सकती है। इसके अतिरिक्त ११ से १३ तक वकल्पिक 'यायाधीश (Alternate Judges) हो सकते हैं। इस समय सघीय 'यायाधिकरण में २६ यायाधीश तथा १२ वैकल्पिक यायाधीश हैं। नियमित यायाधीश अपना काय करने में असमर्थ होने की स्थिति में उनके स्थान पर वकल्पिक यायाधीश द्वारा काय किया जाता है। इन सभी न्यायाधीशों को सघीय सभा ६ वर्ष के लिए निर्वाचित करती है। यायाधीशों के पुनर्निर्वाचन पर कोई प्रतिबंध नहीं है और परम्परा के अनुसार 'यायाधीश जय तक इस पद पर काय करना चाहें, पुनर्निर्वाचित होते रहते हैं। इस पुनर्निर्वाचन के आधार पर 'यायाधीशों के निरंतर अनुभव से लाभ उठाया जा सकता है। सामान्यतया ऐसा समझा जाता है कि 'यायाधीशों की नियुक्ति हेतु निर्वाचन की पद्धति को अपनाने से यायिक स्वतंत्रता पर विपरीत प्रभाव पड़ता है और वे राजनीतिक प्रभाव में काय करते हैं। लेकिन स्विटजरलैण्ड में पुनर्निर्वाचन की परम्परा अपनाय जाने के कारण यह आशंका लगभग समाप्त हो गयी है। सघीय यायाधिकरण का एक प्रधान तथा एक उप-प्रधान होता है, जिनका निर्वाचन सघीय सभा द्वारा २ वर्ष की अवधि के लिए किया जाता है। प्रधान या उप प्रधान पद पर तुरंत ही दूसरी अवधि के लिए इनमें से किसी को निर्वाचित नहीं किया जा सकता।

योग्यताएँ—सविधान में यायाधीशों की योग्यता के सम्बन्ध में कोई उल्लेख नहीं है। सविधान में केवल यह कहा गया है कि कोई भी स्विस नागरिक जो राष्ट्रीय परिषद् का सदस्य बनने की योग्यता रखता हो सघीय 'यायालय का यायाधीश निर्वाचित हो सकता है केवल यह प्रतिबंध है कि सघीय सभा या सघीय परिषद् के सदस्य या उनके द्वारा नियुक्त पदाधिकारी इन पदों पर निर्वाचित नहीं हो सकते। यद्यपि न्यायाधीश पद के लिए कोई कानूनी योग्यता निर्धारित नहीं की गयी है किन्तु व्यवहार में 'याय सम्बन्धी ज्ञान और अनुभव रखने वाले व्यक्ति ही इस पद पर निर्वाचित होते हैं। एक विधि के अनुसार दो निकट सम्बन्धी 'यायालय के एक साथ सदस्य नहीं हो सकते हैं। यह परम्परा भी स्थापित हो गयी है कि मुख्य राजनीतिक दल एवं प्रोटेस्टेण्ट तथा कथोलिक धर्मों तथा तीनों मुख्य भाषाओं के प्रतिनिधियों को 'यायालय में स्थान दिया जाता है।

वेतन आदि—एक सघीय यायाधीश को ५३ हजार स्विस फ्रैंक वार्षिक वेतन मिलता है। 'यायाधिकरण के प्रधान को ३६०० फ्रैंक और उप प्रधान को २,४०० फ्रैंक अतिरिक्त मिलता है। वकल्पिक 'यायाधीशों को कोई नियमित वेतन नहीं मिलता परन्तु उन्हें उनके मकादाल के दिनों में भत्ता मिलता है। जब उनकी आयु ६० वर्ष की हो जाती है, तो उन्हें पेंशन पाने का भी अधिकार है, यदि वे कम से कम १० वर्ष तक इस पद पर काय कर चुके हैं। सेवा काल के अनुसार उनके वेतन का ४० से ६० प्रतिशत तक भाग पेंशन के रूप में मिलता है।

सघीय न्यायाधिकरण का मुख्य स्थान बॉड फॉण्टन की राजधानी लसैने नगर है। सभी न्यायाधीशों को वहीं रहना होता है, परन्तु राजनीतिक और नगरिक अधिकार उह उस कण्टन से प्राप्त होते हैं, जिसके व निवासी हैं। सघीय न्यायाधिकरण के न्यायाधीश अपने पद पर रहते हुए न तो सघीय सरकार या कण्टनों की सरकारों के अधीन कोई नौकरी कर सकते हैं और न किसी निजी व्यवसाय या उद्योग का संचालन कर सकते हैं।

सघीय न्यायाधिकरण के विभाग—सघीय न्यायाधिकरण के कार्य का अधिक सुचारु रूप से चलाने के लिए इसे तीन विभागों में बाँटा गया है (i) संवैधानिक व प्रशासनिक कानून न्यायालय (Constitutional and Administrative Law Court) (ii) दीवानी कानून न्यायालय (Civil Law Court), (iii) फौजदारी अपील न्यायालय (Criminal Appellate Court)। प्रत्येक विभाग में ३ से ६ तक न्यायाधीश होते हैं। इन मुख्य विभागों के अतिरिक्त सघीय न्यायाधिकरण के कुछ छोटे विभाग या चम्बर भी हैं जिनमें ऋण तथा दिवालियेपन का चम्बर (The Chamber of Debts and Bankruptcy) और दोषारोपण चम्बर (Chamber of Accusation)। इनमें से प्रत्येक में तीन न्यायाधीश होते हैं। इसके अतिरिक्त सघीय न्यायालय में एक उप-विभाग फौजदारी न्यायालय तथा असाधारण अवरोध न्यायालय (Extraordinary Court of Cessation) का होता है।

कार्यप्रणाली—फौजदारी न्यायालयों के अतिरिक्त शेष सभी विभागों के अध्यक्ष सघीय न्यायाधिकरण की सम्पूर्ण बैठक में चुने जाते हैं। फौजदारी न्यायालय प्रत्येक अभियोग के लिए अपने में से किसी एक को अपना अध्यक्ष चुन लेता है। प्रत्येक विभाग या न्यायालय तथा उप-विभाग या छोटे न्यायालय के लिए अलग अलग गणपूर्ति निश्चित की गयी है। सभी विभागों तथा उप विभागों में नियम बहुमत से लिए जाते हैं और पराबन्धन पडने की स्थिति में अध्यक्ष को निर्णायक मत का अधिकार होता है। सघीय न्यायालय की कार्यवाही जनता के लिए खुली होती है, परन्तु सुरक्षा की दृष्टि से आवश्यक होने पर गुप्त कार्यवाही भी की जा सकती है।

सघीय न्यायाधिकरण का अधिकारक्षेत्र (Jurisdiction)

सघीय न्यायाधिकरण दीवानी फौजदारी, प्रशासनिक और संवैधानिक अभियोगों की सुनवाई करता है। इसे प्रारम्भिक और अपीलीय दोनों ही प्रकार के अधिकारक्षेत्र प्राप्त हैं जो इस प्रकार हैं

(१) प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र—सघीय न्यायाधिकरण को दीवानी और फौजदारी दोनों ही प्रकार के विवादों में प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र प्राप्त है।

न्यायाधिकरण को निम्नलिखित प्रकार के दीवानी विवादों में प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र प्राप्त है

(i) जो स्विस राज्यमण्डल (Confederation) तथा कण्टनों के बीच हैं,

(II) राज्यमण्डल तथा एक निगम अथवा साधारण नागरिक के मध्य उत्पन्न विवाद पर तु यह आवश्यक है कि वादी नागरिक अथवा निगम हो और विवादग्रस्त राशि = ००० फ्रैंक से कम न हो ।

(III) ऐसे विवाद जो विभिन्न कण्टनों के बीच उत्पन्न हों ।

(IV) राष्ट्रीयता क खोय जाने से सम्बन्धित विवाद ।

(V) कण्टनों के कम्प्यूनों की नागरिकता से सम्बन्धित विवाद ।

(VI) अथ दीवानों विवाद भी सघीय न्यायाधिकरण के सम्मुख प्रस्तुत किये जा सकते हैं यदि दोनों पक्ष उ ह सघीय न्यायाधिकरण को सौंपने के लिए तयार हो जायें और जो सघीय कानून से सम्बन्धित हो । इन विवादों में १० हजार फ्रैंक से अधिक धनराशि विवादग्रस्त होनी चाहिए ।

सघीय न्यायाधिकरण को निम्नलिखित प्रकार के फौजदारी विवादों में प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र प्राप्त है

(I) राज्यमण्डल के विरुद्ध देशद्रोह, सघीय अधिकारों के विरुद्ध विद्रोह तथा हिंसा ।

(II) अन्तरराष्ट्रीय कानून के विरुद्ध अपराध ।

(III) ऐसे राजनीतिक अपराध, जो कि अशान्ति के फलस्वरूप हुए या जिनके कारण अशान्ति उत्पन्न हुई और जिनमें अधिकारियों के सशस्त्र दस्तक्षेप की आवश्यकता पडी हो ।

(IV) जाली सिक्के धनाने से सम्बन्धित विवाद ।

(V) व विवाद जा उच्च सघीय अधिकारियों द्वारा अपने कमचारियों पर लगाये गये अपराधों के सम्बन्ध में हों ।

(VI) वे विवाद जो इसके पास कण्टना द्वारा सघीय सभा की अनुमति से भेजे जायें ।

फौजदारी विवादों को सुनने के लिए समस्त स्विट्जरलण्ड को ५ जिला में बाँटा गया है । प्रत्येक जिले में १२ व्यक्तियों की एक जूरी स्थापित की जाती है, जिसकी सहायता से विवादों को सुनवाई होनी है । प्रत्येक अभियोग में अपराधी को दोषी ठहराने के लिए ५६ जूरी की स्वीकृति आवश्यक है ।

(२) अपीलार्थ अधिकार क्षेत्र—सघीय सभा ने सघीय न्यायाधिकरण को उन विवादों में अपील सुनने का अधिकार प्रदान किया है जिन्हें कण्टनों के न्यायालय सुन चुके हैं और जो ४ हजार फ्रैंक से अधिक राशि से सम्बन्धित हैं ।

(३) प्रशासनिक अधिकार क्षेत्र—सविधान की धारा ११३ द्वारा सघीय न्यायाधिकरण को प्रशासनिक क्षेत्र में निम्न अधिकार दिये गये हैं

(I) प्रशासनिक अभियोगों सम्बन्धी विवाद,

(II) सरकारी कमचारियों की कानूनी दायता सम्बन्धी विवाद,

- (iii) रज प्रशासन सम्बन्धी विवादा, तथा
- (iv) करारोपण सम्बन्धी प्रशासनिक विवाद ।

(४) संवैधानिक अधिकार क्षेत्र—दशपि स्विटजरलण्ड के मधीय यायाधिकरण का संवैधानिक शून्य उतना व्यापक नहीं है जितना अन्य सभ राष्ट्रों के सर्वोच्च यायालय का होता है, लेकिन फिर भी इसे निम्न विवादों के सम्बन्ध में संवैधानिक अधिकार क्षेत्र प्राप्त है

(1) सधीय अधिकारियों तथा कण्टनों के अधिकारियों के मध्य उत्पन्न होने वाले क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवाद,

- (ii) कण्टना के बीच सावजनिक विधि के सम्बन्ध में विवाद,
- (iii) नागरिकों के संवैधानिक अधिकारों के उल्लंघन सम्बन्धी विवाद
- (iv) कण्टनों के निर्वाचन तथा धार्मिक स्वतंत्रता सम्बन्धी विवाद ।

आंशिक यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था—संवैधानिक अधिकार क्षेत्र के सम्बन्ध में एक विशेष बात यह है कि अमरीकी सभ के सर्वोच्च यायालय के समान स्विस सधीय यायाधिकरण को पूर्ण अर्थों में यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति प्राप्त नहीं है बरन उसे यह शक्ति आंशिक रूप में ही प्राप्त है । सधीय यायाधिकरण कण्टनों की विधियां और कण्टनों की सरकारों के कार्यों की इस आधार पर जांच कर सकता है कि वे संविधान के प्रतिकूल तो नहीं हैं और यदि वह उन्हें संविधान के प्रतिकूल समझे, तो अवय घोषित कर सकता है । लेकिन इस सधीय क्षेत्र में न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्राप्त नहीं है अर्थात् वह सधीय सभा द्वारा निर्मित कानूनों को असंवैधानिक घोषित नहीं कर सकता । यह बात संविधान की धारा ११३ से नितात स्पष्ट है जिसमें कहा गया है कि सभी मामलों में सधीय यायाधिकार सधीय सभा द्वारा पारित विधियों और सभी संवैधानिक कानूनों को तथा सधीय सभा द्वारा अनुसमर्थित सभी विधियों को मायता देने पर विवाद होगा ।”

स्विटजरलण्ड में यायिक पुनर्विलोकन न होने की कुछ पक्षा द्वारा आलोचना की गई है । उदाहरणार्थ, डाइसी इसे संविधान निर्माताओं की विफलता और संवैधानिक त्रुटि बतलाते हैं । लेकिन वास्तव में यह धारणा निरूपण है । स्विस नागरिक अत्यधिक प्रजातन्त्रवादी हैं और वे जन इच्छाओं के प्रतिबन्ध स्वीकार नहीं करते । इसी कारण उनके संवैधानिक पुनर्विलोकन अपनाया गया है । हेस हूवर ने उचित तौर पर कहा है कि 'समाजिक सन्तुलन को सहे हैं ।' स्विटजरलण्ड के लोग संविधान की

सघीय न्यायाधिकरण की अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय से तुलना

स्विट्जरलण्ड में समुक्त राज्य अमरीका के ही समान सघात्मक शासन व्यवस्था है और इस कारण यह सोचा जा सकता है कि स्विट्जरलण्ड का सघीय न्यायाधिकरण अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के ही समान होगा। लेकिन वस्तुतः इन दोनों के संगठन और शक्तियाँ महत्वपूर्ण अंतर हैं, जिनका अध्ययन निम्न प्रकार से किया जा सकता है।

संगठन में भिन्नता

(i) स्विट्जरलण्ड में सघीय स्तर पर केवल एक ही न्यायालय है। इस सघीय न्यायालय के आधीन कोई अन्य निम्न न्यायालय नहीं है। इसके विपरीत समुक्त राज्य अमरीका में सघीय स्तर पर एक सर्वोच्च न्यायालय के अतिरिक्त निम्न न्यायालय संगठित करने का अधिकार भी कांग्रेस को दिया गया है। कांग्रेस ने इस अधिकार के अंतर्गत अपीलीय न्यायालय तथा जिला न्यायालय संगठित किये हैं, जिनकी संख्या क्रमशः ११ तथा ८५ है।

(ii) स्विस सघीय न्यायालय आकार की दृष्टि से बड़ा है। इसमें २६ न्यायाधीश तथा १२ वकल्पिक न्यायाधीश हैं और यह ४ विभागों में बँटा हुआ है। इसके विपरीत, समुक्त राज्य अमरीका, जिसकी जनसंख्या स्विट्जरलण्ड की ३० गुनी से भी अधिक है, के सर्वोच्च न्यायालय में केवल ९ न्यायाधीश हैं अर्थात् सघीय न्यायालय की न्यायाधीश संख्या से लगभग एक तिहाई। स्विस सघीय न्यायालय का यह बड़ा आकार सम्भवतया सघीय स्तर पर एक ही न्यायालय होने के कारण है।

(iii) स्विस सघीय न्यायालय के न्यायाधीशों का सघीय सभा निर्वाचन करती है, लेकिन अमरीका में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट की सहमति से राष्ट्रपति द्वारा की जाती है।

(iv) कम से कम सवधानिक दृष्टि से इन दोनों न्यायालयों का कार्यकाल में भी अंतर है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश सदाचार पत्र अपने पद पर आसीन रहते हैं परंतु स्विस सघीय न्यायालय के न्यायाधीश केवल ६ वर्ष के लिए निर्वाचन किये जाते हैं। परंतु व्यवहार में पुनर्निर्वाचन की परम्परा होने के कारण स्विस न्यायाधीशों का कार्यकाल भी उन्मुक्त सदाचार पत्र हो गया है।

(v) अमरीकी संविधान का मूलभूत सिद्धांत शक्ति पृथक्करण है। इस कारण सर्वोच्च न्यायालय को 'पायानय' कांग्रेस और 'कायपालिका' से पूर्णतया पृथक् रहते हुए अपना कार्य करना है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय को 'पायानय' को अपने निष्पत्तियों को लागू करने के लिए पदाधिकारी होते हैं। लेकिन स्विस संविधान में शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत के लिए कोई स्थान नहीं है। यह न्यायालय सघीय सभा के अधीक्षण में कार्य करता है और इस अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्ट सघीय सभा के सम्मुख प्रस्तुत करनी होती है। इसके अनिर्दिष्ट स्विस सघीय न्यायालय के पास अपने निष्पत्तियों को लागू करने के लिए अपने कोई पदाधिकारी नहीं होते हैं।

अधिकार क्षेत्र में भिन्नता—सगठन की अपेक्षा अधिकार क्षेत्र के सम्बन्ध में भिन्नता अधिक महत्त्वपूर्ण है

(1) दीवानी और फौजदारी क्षेत्र में—दीवानी और फौजदारी मामलों में स्विस सघीय 'यायालय का अधिकार क्षेत्र अमरीकी सर्वोच्च 'यायालय की तुलना में विस्तृत और व्यापक है। इसका कारण यह है कि संयुक्त राज्य अमरीका में दीवानी तथा फौजदारी कानून बनाने का अधिकार राज्य सरकारों को प्राप्त है। अतः इस सम्बन्ध में उत्पन्न विवादों पर राज्यों के उच्चतम 'यायालय का निणय ही अन्तिम होता है और इन 'यायालयों के निणयों के विरुद्ध सघीय 'यायालय में अपील नहीं की जा सकती है। स्वित्जरलण्ड में स्थिति भिन्न है। वहाँ दीवानी तथा फौजदारी विधियाँ बनाने का अधिकार स्वयं सघीय सरकार का है और इस अधिकार के अन्तर्गत उसने दीवानी संहिता तथा फौजदारी संहिता की रचना की है। दीवानी तथा फौजदारी के मामलों में कण्टन के 'यायालयों को सघ द्वारा निमित्त संहिताओं के अनुसार ही निणय करना होता है और उनके निणयों के विरुद्ध सघीय 'यायालय में अपील की जा सकती है। इस प्रकार स्विस सघीय 'यायालय का दीवानी और फौजदारी अधिकार क्षेत्र अमरीकी सर्वोच्च 'यायालय या सघीय 'यायपालिका के क्षेत्राधिकार से अधिक विस्तृत है।

(ii) प्रशासनिक क्षेत्र में—संयुक्त राज्य अमरीका में सघीय 'यायालय को प्रशासनिक 'याय सम्बन्धी शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं वहाँ प्रशासनिक विवादों के सम्बन्ध में निणय साधारण 'यायालयों द्वारा दिया जाता है परन्तु स्वित्जरलण्ड में सघीय 'यायालय को प्रशासनिक विवादों के सम्बन्ध में अधिकार क्षेत्र प्राप्त है।

संवैधानिक क्षेत्र में—एक राज्य के सर्वोच्च 'यायालय और विशेषतया सघ राज्य के सर्वोच्च 'यायालय के लिए दीवानी, फौजदारी या प्रशासनिक अधिकार क्षेत्र की अपेक्षा संवैधानिक अधिकार क्षेत्र ही अधिक महत्त्व रखता है और संवैधानिक अधिकार क्षेत्र की दृष्टि में अमरीकी सर्वोच्च 'यायालय की स्थिति स्विस सघीय 'यायालय की तुलना में बहुत अधिक उच्च है। अमरीकी सर्वोच्च 'यायालय को 'यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति प्राप्त है जिससे सविधान के संरक्षक की स्थिति प्रदान कर दी है। सघीय 'यायालय सघीय या राज्य व्यवस्थापिकाओं द्वारा निमित्त कानूनों अथवा सघीय या राज्य सरकारों के प्रशासनिक कार्यों की संवैधानिकता के आधार पर जाँच करता है और यदि वह उन्हें संवैधानिक प्रतिष्ठा समझे, तो अवधि घोषित कर सकता है। यही 'यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति है और इसके कारण 'लायपालिका ने समस्त प्रशासनिक तंत्र में सर्वोच्च स्थिति प्राप्त कर ली है। 'यायिक पुनर्विलोकन की इस शक्ति के कारण सर्वोच्च 'यायालय को कांग्रेस का तृतीय सर्वोपरि सदन कहा जाता है और ह्यूज (Hughes) जस व्यक्ति स्थिति की विवेचना करते हुए लिखते हैं कि 'हम एक सविधान के अन्तर्गत हैं, किन्तु सविधान बला ही है जसा कि सर्वोच्च 'यायालय कहता है।' स्विस सघीय 'यायालय को केवल कण्टनों

के सम्बन्ध में ही न्यायिक पुनर्दिलोकन की शक्ति प्राप्त है स्विस नागरिक संघना निकता की अपेक्षा प्रजातन्त्रात्मकता के अधिक भक्त हैं और स्विस लोगो की दृष्टि में संवैधानिक कानूनो का न्यायिक परीक्षण लोकतन्त्र के सिद्धांत का उल्लंघन है।

इस प्रकार अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की तुलना में स्विस सघीय न्यायालय का अधिकार क्षेत्र बहुत अधिक सीमित है और इसी आधार पर यह कहा जा सकता कि अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की तुलना में स्विस सघीय न्यायालय की स्थिति अत्यधिक हीन है।

प्रश्न

- १ स्विटजरलण्ड की सघीय न्यायपालिका के गठन और क्षेत्राधिकार की विवेचना कीजिए। सोवियत संघ की न्यायपालिका से उसकी तुलना कीजिए।
(लखनऊ, १९६६)
- २ स्विटजरलण्ड के उच्चतम न्यायालय की रचना तथा शक्तियों की अमरीका के उच्चतम न्यायालय की रचना तथा शक्तियों से तुलना कीजिए।
(लखनऊ, १९७१)
- ३ 'अमरीकी संघ की न्यायपालिका की तुलना में स्विस सघीय न्यायपालिका अत्यधिक हीन है।' इस कथन को स्पष्ट कीजिए। (आगरा, १९६३)
- ४ स्विस उच्चतम न्यायालय के गठन, कार्यों तथा शक्तियों का उल्लेख कीजिए।
(बिक्कम, १९६३)
- ५ स्विस सघीय न्याय व्यवस्था के गठन तथा अधिकारों का वर्णन कीजिए। स्विटजरलण्ड के सघीय न्यायालय की अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय से तुलना कीजिए।
(जोध्याजी, १९६७)
- ६ स्विस न्याय पद्धति पर एक संक्षिप्त निबंध लिखिए। (बिक्कम, १९६७)

6

स्विट्जरलैण्ड मे प्रत्यक्ष लोकतन्त्र

(DIRECT DEMOCRACY IN SWITZERLAND)

“लोकतन्त्र के विद्यार्थी के लिए स्विस शासन व्यवस्था मे इस (प्रत्यक्ष लोकतन्त्रीय साधनों) से अधिक शिक्षाप्रद और कुछ भी नहीं है, क्योंकि यह असह्य जनों के हृदय की झाकी प्रस्तुत करती है और उनकी भावनाएँ तथा विचार प्रत्यक्ष रूत से प्रकट होते हैं, निर्वाचित प्रधिनिधियों के मा धम से परावर्तित होकर नहीं।”¹

—ग्राइस

स्विट्जरलैण्ड—लोकतन्त्र का घर

लोकतन्त्र की सवप्रथम परिभाषा क अनुसार इसे जनता का, जनता द्वारा और जनता के लिए शासन' कहा जाना है। मूलत इसका आशय यही है कि स्वयं जनता के द्वारा प्रत्यक्ष रूप से शासन की शक्ति का प्रयोग किया जाना चाहिए। यह प्रत्यक्ष लोकतन्त्र है तथा प्राचीन काल मे यूनानी नगरराज्यो तथा भारत के वज्जि सभ मे प्रत्यक्ष लोकतन्त्रात्मक शासन ही प्रचलित था। लेकिन कालांतर मे राज्या की जनसख्या बढ जाने और बडे आकार वाले राज्यों की स्थापना होने के कारण प्रत्यक्ष लोकतन्त्र को जभ्यावहारिक पाया गया और इसका स्थान पर विश्व के अधिकांश राज्या मे अप्रत्यक्ष या प्रतिनिध्यात्मक लोकतन्त्र को अपना लिया गया। लेकिन वर्तमान समय मे भी स्विट्जरलैण्ड के एक पूण कण्टन और चार अर्द्ध कण्टनो मे प्रत्यक्ष लोकतन्त्रीय शासन प्रचलित है। स्विट्जरलैण्ड के अन्य कण्टनो और सघीय क्षेत्र मे अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र है किन्तु प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की उपा देयता को स्वीकार करत हुए इन कण्टनो और सघीय क्षेत्र मे प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के

1 'Nothing in Swiss arrangements is more instructive to the student of democracy for it opens a window into the soul of the multitude. Their innermost thoughts and feelings are seen directly not refracted through the medium of elected bodies

—Lord Bryce *Modern Democracies*, Vol I p 413

उपकरणो—लोकनिणय और आरम्भक—को अपनाया गया है। स्विटजरलैण्ड की इन व्यवस्थाओं के कारण ही स्विटजरलैण्ड को लोकतंत्र का घर माना जाता है और ग्राइस के शब्दों में कहा जा सकता है कि “विश्व के आधुनिक प्रजातंत्रों में, जो कि वास्तविक प्रजातंत्र हैं, अध्ययन की दृष्टि से स्विटजरलैण्ड का सर्वाधिक महत्त्व है।”¹

स्विट्जरलैण्ड मे प्रत्यक्ष लोकतंत्र और उसके उपकरण

प्रत्यक्ष लोकतंत्र—आज २०वीं सदी में प्रत्यक्ष लोकतंत्र को सामान्यतया अतीत की शासन व्यवस्था माना जाता है, किंतु स्विटजरलैण्ड के एक पूर्ण कण्टन (ग्लेरस) और चार अर्द्ध-कण्टना (ओबेर्वाल्डेन, निडेर्वाल्डेन, इनर अर्धे जल और आउटर अर्धे जल) में प्रत्यक्ष लोकतंत्र प्रचलित है।

इन कण्टन में कोई विधानमण्डल नहीं है और विधानमण्डल का कार्य ‘लैण्डसजीमिण्ड (Landsgemeinde) या प्रारम्भिक सभा द्वारा किया जाता है। इन कण्टनों में नागरिकों की वय में एक बार या आवश्यकतानुसार इससे अधिक बार प्रारम्भिक सभाएं होती हैं जिनमें २० वय या इससे अधिक आयु वाले प्रत्यक्ष स्त्री पुरुष को वाद विवाद में भाग लेने और मत देने का अधिकार होता है। इस प्रारम्भिक सभा को स्विटजरलैण्ड में लैण्डसजीमिण्ड कहा जाता है। इस सभा में अगले वय तक के लिए प्रशासनिक कार्य चलाने हेतु एक कार्यकारिणी परिषद का चुनाव किया जाता है, जिसका प्रधान ‘लैण्ड्समैन’ (Landsman) कहा जाता है। यह कार्यकारिणी परिषद प्रारम्भिक सभा के सम्मुख गत वय के प्रशासनिक कार्य की रिपोर्ट और आगामी वय के लिए बजट प्रस्तुत करती है। सभा बजट पारित करती है। यह सभा कण्टन के यायाधीशों और अन्य सरकारी अधिकारियों और राज्य परिषद के लिए प्रतिनिधि भी चुनती है। प्रारम्भिक सभा के द्वारा वे सभी अन्य कार्य भी किये जाते हैं जो अन्य कण्टन में विधानमण्डल करते हैं।

एक पूर्ण कण्टन और चार अर्द्ध कण्टन में अपनाई गई इस व्यवस्था को लोकतंत्र का सर्वोत्तम रूप कहा जा सकता है, क्योंकि इसमें नागरिक प्रत्यक्ष रूप से शासन व्यवस्था का संचालन करते हैं। लायड तथा हाब्सन के विचारानुसार “प्रभुसत्ता जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से प्रयोग की जाती है तथा सभी मतदाताओं द्वारा बनी हुई यह सभा उस लोकतंत्र का श्रेष्ठ उदाहरण है, जिसे रूसो तथा अन्य दार्शनिकों ने वास्तविक लोकतंत्र कहा है।”²

¹ Among the modern democracies which are true democracies Switzerland has the highest claim to be studied — *Bryce*

² The Sovereign power of the people is directly exercised in all the critical acts of the government or the full assembly of the citizens forming the largest and most conspicuous example of what Rousseau and certain other philosophers regard as the only democracy —*Loyd and Hobson*

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के उपकरण—लोकनिणय और आरम्भक (Referendum and Initiative)

अथ स्विस कण्टनो और सघीय क्षेत्र में यद्यपि प्रत्यक्ष लोकतन्त्र को उसकी अव्यावहारिकता के कारण नहीं अपनाया गया है, लेकिन स्विस नागरिक मूलतः प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के प्रशशक और भक्त हैं तथा उनके द्वारा अपनी शासन व्यवस्था में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणों (लोकनिणय और आरम्भक) को अपनाकर शान्ति में नहीं, लेकिन भावना में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र को अपना लिया गया है। इन पद्धतियों के कारण वास्तविक और अंतिम रूप में विधि निर्माण शक्ति की अधिकारिणी समस्त स्विस जनता हो गई है। सिगफ्रीड इस स्थिति के सम्बन्ध में लिखते हैं कि "यह लोकतन्त्र प्रत्यक्ष हो रहता है और अपनी शक्ति का सौंपते समय स्विस जनता उन्हें त्याग नहीं देती। वह लोकनिणय के द्वारा अंतिम शब्द और आरम्भक का प्रकिया के द्वारा शाब्दिक प्रथम शब्द कहने का अधिकार सदैव अपने पास ही रखती है।"¹

लोकनिणय और आरम्भक को यद्यपि विश्व के अन्य कुछ देशों में भी अपनाया गया है—जैसे सवधानिक प्रश्नों पर लोकनिणय स्वित्जरलैण्ड में अमरीकी संघ के मसाचुएट्स राज्य से ग्रहण किया, जहाँ वह १७७८ से भी पूर्व प्रचलित था लेकिन स्वित्जरलैण्ड में लोकनिणय और आरम्भक की पद्धतियों को इस सीमा तक अपनाया और विकसित किया गया है कि वे वस्तुतः स्विस पद्धतियाँ ही हो गयी हैं।²

लोकनिणय और आरम्भक का तात्पर्य

लोकनिणय या जनमत संग्रह—लोकनिणय इस विचार पर आधारित है कि प्रत्येक कानून आवश्यक रूप से जनता की इच्छा की अभिव्यक्ति होनी चाहिए और इसलिए जनता को व्यवस्थापिका द्वारा पारित विधेयको पर विधेयधिकार प्राप्त होना चाहिए। लोकनिणय का तात्पर्य यह है कि विधानमण्डल द्वारा पारित कोई विधेयक कानून का रूप ग्रहण नहीं कर सकता, जब तक कि जनता उसे स्वीकृति प्रदान न करे अर्थात् यदि जनता विधेयक को अस्वीकृत कर दे, तो उन रद्द समझा जायगा। लोकनिणय के दो रूप होते हैं—अनिवाद्य और ऐच्छिक।

अनिवाद्य लोकनिणय का आशय यह है कि विधानमण्डल द्वारा पारित सब विधेयका पर लोकनिणय आवश्यक है और जिना जनता की स्वीकृति के बिना विधेयक

1 'In Switzerland democracy remains direct and in delegating their powers the Swiss people do not abdicate them. They always reserve the right to have the last word by referendum and perhaps the first word too by means of the popular initiative procedure
—Stegfried

2 John Brown Mason *Switzerland in Gains of Foreign Powers*, p 368

कानून का रूप ग्रहण नहीं कर सकत। ऐच्छिक लोकनिय का तात्पर्य यह है कि सविधान द्वारा निर्धारित जनता की एक निश्चित सभ्या निश्चित समय के भीतर, विधानसभा द्वारा पारित विधेयक पर लोकनिय की मांग करे, तभी वह उसके लिए प्रस्तुत किया जायगा, अथवा नहीं। यदि जनता द्वारा इस प्रकार की मांग न की जाय, तो विधेयक बिना लोकनिय के ही स्वीकृत समझ लिया जाता है।

आरम्भक—लोकनिय जनता को कानूनों के सम्बन्ध में निषेधात्मक शक्ति प्रदान करता है और उसे इस सम्बन्ध में सकारात्मक शक्ति आरम्भक के द्वारा प्रदान की जाती है। आरम्भक के द्वारा जनता को अधिकार दिया जाता है कि वह किसी विधेयक का प्राल्प तयार कर अथवा प्रस्ताव के रूप में विधानमण्डल से इस बात की मांग कर सकती है कि या तो विधानमण्डल उस प्रस्ताव के आधार पर कानून का निर्माण करे अथवा उस पर लोकनिय लिया जाय। आरम्भक के दो प्रकार होते हैं (१) सविधासित आरम्भक (formulated initiative) और (२) अविधासित आरम्भक (unformulated initiative)

सविधासित आरम्भक के अतगत जनता स्वयं ही विधानमण्डल के सम्मुख विधेयक का पूण प्रारूप प्रस्तुत करती है और विधानमण्डल इस प्रारूप को बिना किसी सशोधन के जनता के सम्मुख अंतिम नियम हतु प्रस्तुत करता है।

अविधासित आरम्भक के अतगत जनता विधानमण्डल के सम्मुख कुछ निश्चित सिद्धांत रखती है। यदि विधानमण्डल इन सिद्धांतों से सहमत होता है तो उनके आधार पर विधेयक निमित्त करता है और यदि विधानमण्डल इन सिद्धांतों से असहमत हो तो इन सिद्धांतों को जनमत जानने के लिए प्रस्तुत किया जाता है। लोकनिय में जनता द्वारा इन सिद्धांतों को स्वीकृत कर लिए जाने पर, विधानमण्डल उनके आधार पर विधेयक का प्राल्प तयार करता है और इस प्रारूप पर पुन लोकनिय लिया जाता है।

स्विट्जरलैण्ड में लोकनिय और आरम्भक का प्रयोग

लोकनिय—स्विट्जरलैण्ड में लोकनिय को अलग अलग विषयों पर अनिवाय और ऐच्छिक दो अलग अलग रूपों में अपनाया गया है। सविधान सशोधन सम्बन्धी विधेयकों पर अनिवाय लोकनिय की व्यवस्था की गयी है। सविधान के अनुच्छेद ११४ में कहा गया है कि सवधानिक सशोधन तभी लागू होंगे, जबकि उन्हें मतदान में भाग लेने वाले विस नागरिकों के बहुमत द्वारा और कण्टनों के बहुमत द्वारा स्वीकार किया जायगा। १८४८ से १९६० तक ७६ सवधानिक सशोधनों पर अनिवाय लोकनियकरवाया गया जिनमें केवल १५ सशोधन जनता और कण्टनों द्वारा स्वीकार किये गये।

१८४८ के सविधान में ऐच्छिक लोकनिय की व्यवस्था नहीं थी लेकिन १८७४ के पूण सवधानिक सशोधन में ऐसे सघीय कानूनों पर ऐच्छिक लोकनिय

की व्यवस्था की गई है जिह मधीय सभा द्वारा अत्यावश्यक (urgent) न घोषित किया गया हो। इस सम्बन्ध में यह व्यवस्था की गयी है कि किसी कानून या आदेश के प्रकाशन के ६० दिन के भीतर यदि ३० हजार नागरिक या ८ कण्टन लोकनिर्णय की मांग करें तो उस पर लोकनिर्णय कराया जाना आवश्यक है।

व्यवहार के अतलत सधीय सभा के द्वारा कानून का अत्यावश्यक घोषित करने की शक्ति का, विरोधतया युद्ध और आर्थिक संकट की स्थिति में अत्यधिक प्रयोग किया गया जिससे कि उस पर जननिर्णय न लेना पड़े। अतः ११ नवम्बर, १९४६ को सविधान की धारा ८६ में संशोधन किया गया, जिससे अनुसार अब यह स्थिति है कि 'अत्यावश्यक' (urgent) घोषित किये गये आदेश एक वर्ष या स्वयं समाप्त समझे जायेंगे, यदि उनके विषय में ऐच्छिक लोकनिर्णय की मांग की जाय और उन्हें द्वारा स्वीकार न किया जाय।

१९२१ में किये गये संशोधन के अनुसार ऐच्छिक लोकनिर्णय की यह व्यवस्था उन संधियों पर भी लागू होगी, जो अनिश्चित काल के लिए या १५ वर्ष से अधिक समय के लिए की जायें।

कण्टनों में लोकनिर्णय—सधीय सविधान के अनुच्छेद ६ के अनुसार सभी कण्टनों में सविधान संशोधन सम्बन्धी विधेयको पर अनिवार्य लोकनिर्णय की व्यवस्था है। १० पूर्ण कण्टना और एक अर्द्ध कण्टन में सामान्य कानूनों पर भी अनिवार्य लोकनिर्णय की व्यवस्था है। ८ पूर्ण कण्टन और १ अर्द्ध कण्टन में सामान्य कानूनों पर ऐच्छिक लोकनिर्णय की व्यवस्था है अर्थात् सम्बन्धित सविधाना निर्धारित प्रक्रिया के आधार पर निश्चित सरया में मतदाताओं द्वारा लोकनिर्णय की मांग की जा सकती है। शेष कण्टना में लोकनिर्णय की आवश्यकता ही नहीं है क्योंकि वहाँ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र है। कुछ कण्टनों में विले सम्बन्धी विषयों पर भी लोकनिर्णय की व्यवस्था है। उदाहरणार्थ, कुछ कण्टनों में यह व्यवस्था है कि एक लाख फ्रैंक या उससे अधिक रकम के खर्च के लिए तथा दो लाख या उससे अधिक राशि के वार्षिक खर्च के लिए लोकनिर्णय कराया जाना चाहिए।

आरम्भक—स्विटजरलण्ड में आरम्भक की व्यवस्था सविधान सभोवन सम्बन्धी विधेयको के विषय में ही की गयी है साधारण विधायी प्रस्तावों पर नहीं। इसीलिए इसे 'संवैधानिक आरम्भक' (constitutional initiative) ही कहा जाता है। वर्तमान व्यवस्था के अनुसार सविधान के पूर्ण संशोधन तथा आंशिक सभोवन दोनों के ही विषय में आरम्भक का प्रयोग किया जा सकता है। दोनों ही प्रकार के आरम्भक का प्रयोग १० हजार मतदाताओं द्वारा किया जा सकता है। यदि उक्त संख्या में स्विस नागरिक पूर्ण संशोधन या आंशिक संशोधन के लिए याचना दे तो उस प्राथना पर लोकनिर्णय लेना आवश्यक होगा है। ५० हजार मतदाताओं के ये हस्ताक्षर ६ महीने की अवधि के भीतर किये हुए होने चाहिए।

पूण सशोधन के लिए प्रस्तुत आरम्भक को यदि स्विस मतदाताओं का बहुमत स्वीकार कर ले, तो सघीय सभा का विघटन कर दिया जाता है और चुनाव के बाद निर्मित नयी सघीय सभा सविधान में सशोधन का कार्य करती है।

आशिक सशोधन के लिए आरम्भक का प्रयोग पूरे विधेयक के रूप में अर्थात् सविधायित रूप (formulated) में किया जा सकता है या मोट सुझावा के रूप में अर्थात् अविधायित (unformulated) रूप में किया जा सकता है। जब आशिक सशोधन के लिए अविधायित रूप में आरम्भक का प्रयोग किया जाता है और यदि व्यवस्थापिका उससे सहमत होती है तो वह उन सुझावों के अनुसार सशोधन विधेयक तैयार कर उस पर जनता व कण्टनों का मत लेती है। यदि व्यवस्थापिका उन सुझावों से सहमत नहीं होती, तो उन सुझावों पर लोकनिर्णय लिया जाता है। यदि लोकनिर्णय में जनता का बहुमत सुझावों का समर्थन करता है, तो व्यवस्थापिका इस बात के लिए बाध्य होती है, कि वह उन सुझावों के अनुसार सशोधन विधेयक तैयार कर, उस पर लोग व कण्टनों का मत ले।

आशिक सशोधन की याचिका यदि सशोधन विधेयक के साथ प्रस्तुत की जाती है और यदि सघीय सभा उससे सहमत होती है, तो उस पर तुरन्त ही जनता तथा कण्टनों का मतदान कराया जाता है। यदि जनता और कण्टनों का बहुमत इसके पक्ष में हो, तो सविधान में सशोधन होगा वरना नहीं। यदि सघीय सभा जनता द्वारा निर्मित विधेयक के विरुद्ध हो तो वह यह तो मतदाताओं को इसकी अस्वीकृति के लिए सलाह दे सकती है या कल्पित प्रस्ताव तैयार कर जनता से इसे स्वीकार करने के लिए आग्रह कर सकती है।

कण्टनों में आरम्भक—जनेवा में केवल सविधान सशोधन सम्बन्धी विधेयकों पर ही आरम्भक की व्यवस्था है शेष सभी कण्टनों में सवधानिक सशोधन तथा सामान्य कानून दोनों के ही सम्यक् में आरम्भक की व्यवस्था है। आरम्भक के प्रयोग की पद्धति सम्बन्धित कण्टनों के सविधान द्वारा ही निर्धारित की जाती है।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के उपकरणों का मूल्यांकन

स्विटजरलैण्ड के १ पूण कण्टन तथा ४ अर्द्ध-कण्टनों में जिस प्रकार का प्रत्यक्ष लोकतन्त्र है और मघीय शासन तथा कण्टनों के शासन के क्षेत्र में जिस प्रकार से प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के उपकरण (लोकनिर्णय और आरम्भक) को अपनाया गया है, उसकी प्रशंसा तथा आलोचना दोनों ही हुई हैं।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का पक्ष—प्रत्यक्ष लोकतन्त्र और उसके उपकरणों के पक्ष में प्रमुखतया निम्नलिखित तक दिया जाते हैं

(१) कानूनी प्रभु पर प्रतिबन्ध—लोकनिर्णय तथा आरम्भक व्यवस्थापिका के मनमाने कार्यों पर एक जनप्रिय प्रतिबन्ध होता है। लोकतन्त्र में व्यवस्थापिकाओं से यह आशा की जाती है कि वे कानून निर्माण का कार्य जनता की इच्छानुसार

करेंगी, लेकिन वे सदैव ही ऐसा नहीं करती। अतः लोकनिर्णय और आरम्भक अपनी इच्छा लागू करने के लिए जनता के हाथ में एक आवश्यक अस्त्र है।

(२) लोकनिर्णय शासन की श्रुतियों का उपचार—अनेक बार व्यवस्थापिका जनता के हितों को भुलाकर दोषपूर्ण कानून बनाने का प्रयत्न करती है, लेकिन यदि लोकनिर्णय की व्यवस्था हो तो व्यवस्थापिका को ये विधेयक जनता के सम्मुख मतदान के लिए प्रस्तुत करने होंगे और जनता इन्हें अस्वीकार कर शासन की श्रुतियों को दूर कर देगी।

(३) आरम्भक शासन की भूलों का उपचार—अनेक बार जन प्रतिनिधि जनता के हित में आवश्यक कानून का निर्माण नहीं करते। ऐसी स्थिति में यदि आरम्भक की व्यवस्था हो, तो जनता व्यवस्थापिका पर जनहितकारी कानून का निर्माण करने के लिए दबाव डाल सकती है।

(४) राजनीतिक दलों का महत्त्व कम होना—जब लोकनिर्णय और आरम्भक के आधार पर जनता स्वयं कानून निर्माण का कार्य करती है, तो राजनीतिक दलों का महत्त्व और उनकी बुराइयाँ कम हो जाती हैं।

(५) जनता में राजनीतिक धियमा के प्रति जागरूकता—लोकनिर्णय और आरम्भक के आधार पर जनता को सार्वजनिक जीवन में अधिक भाग लेने की प्रेरणा और परिणामतः अधिक राजनीतिक शिक्षा प्राप्त होती है। बजोर (Bad Jour) के शब्दों में, 'यह व्यक्तिगत निर्वाचकों की राजनीतिक शिक्षा में बढि करता है।'

(६) जनता और प्रतिनिधियों में सम्बन्ध स्थापित करना—अप्रत्यक्ष प्रजातंत्र में अनेक बार चुनाव के समय में अतिरिक्त जनता और उनके प्रतिनिधियों में कोई सम्पर्क नहीं रहता लेकिन लोकनिर्णय और आरम्भक की पद्धतियाँ इस दोष को दूर कर देती हैं। ब्राइस के शब्दों में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की पद्धतियाँ निर्वाचन के अतिरिक्त अन्य समर्थों में जन प्रतिनिधियों का जनता से सम्पर्क बनाये रखने का श्रेष्ठतम साधन हैं।'

(७) कानून की नतिक शक्ति प्राप्त होना—ब्राइस ठीक ही कहते हैं कि "सामों की स्वीकृति के कारण कानून अधिक शक्ति और सम्मान प्राप्त कर लेता है और जनता इनका पालन करना तथा करवाना अपना परम कर्तव्य समझती है।"

(८) विधायक कर्तव्य के प्रति सजग—इन पद्धतियों का सीधा प्रभाव यह होता है कि विधायक अपने कर्तव्यों के प्रति सजग हो जाते हैं और अपने कार्यों को अधिकाधिक श्रेष्ठ रूप में करने का प्रयत्न करते हैं।

(९) दशमक्ति की भावना में बढि—लोकनिर्णय और आरम्भक की शक्तियों के आधार पर जब जनता को अधिक राजनीतिक शक्ति प्रदान की जाती है तो उनमें देशभक्ति और राष्ट्रवाद की भावना बढती है और वे क्रांति की जिगा में नहीं सोच सकते।

इन पद्धतियों के गुणों का वर्णन करते हुए ब्राइस कहते हैं कि "जिस प्रकार लोकनिर्णय विधानमण्डल की दृष्टियों से जनता की रक्षा करता है, उसी प्रकार आरम्भक उनकी भूलों का उपचार है।"¹

दोष—संवैधानिक रूप में प्रशासनीय होते हुए भी प्रत्यक्ष व्यवस्थापन की ये पद्धतियाँ व्यवहार में अनेक दृष्टियों से दोषपूर्ण हैं। उनके प्रमुख दोष निम्नलिखित कह जा सकते हैं

(१) साधारण जनता कानून निर्माण का जटिल कार्य करने के योग्य नहीं—वर्तमान समय में विधेयकों का प्रारूप तैयार करने और इन विधेयकों पर विचार करने का कार्य इतना जटिल हो गया है कि साधारण जनता इन कार्यों को करने की योग्यता नहीं रखती है। ऐसी स्थिति में जनता के द्वारा इस शक्ति का दुरुपयोग ही किया जाता है। डॉ० फ्राइजर ने लिखा है "बुद्धिहीन व अशिक्षित लोगों ने प्रगतिशील कानूनों को प्रायः नष्ट ही किया है।"

(२) व्यवस्थापिका के सम्मान में कमी—जब कानून निर्माण के सम्बन्ध में अंतिम शक्ति व्यवस्थापिका के हाथ में नहीं होती, तो व्यवस्थापिका के सम्मान में बहुत कमी हो जाती है और ऐसी स्थिति में अधिक योग्य व्यक्ति व्यवस्थापिका की सदस्यता प्राप्त करने के इच्छुक नहीं रहते। ड्यूब्स के शब्दों में 'इन पद्धतियों को अपनाने पर व्यवस्थापिका एक परामर्शदात्री संस्था बनकर रह जाती है।'²

(३) व्यवस्थापिका अनुत्तरदायी और लापरवाह हो जाती है—लोकनिर्णय और आरम्भक के कारण जब कानून निर्माण के सम्बन्ध में अंतिम शक्ति जनता के हाथ में रहती है तो इससे विधानमण्डल की उत्तरदायित्व की भावना बहुत कम हो जाती है।

(४) जनता की उदासीनता—जनता का बार-बार लोक वाय में भाग लेना उनमें एक निर्वाचकीय थकावट (electoral fatigue) पैदा कर देता है। इस प्रकार के कार्यों में भाग लेने के लिए अधिकांश जनता को न तो समय ही मिलता है और न उनमें रुचि ही होती है। इसलिए जो निर्णय होते हैं, वे अल्पमत के ही होते हैं।

(५) समय और धन का अल्पव्यय—लोकनिर्णय के परिणामस्वरूप अनेक आवश्यक कानूनों के निर्माण में बहुत अधिक देर लग जाती है और अनेक बार वे तब निर्मित ही पाते हैं, जबकि 'कालातीत' (out of date) हो जाते हैं। बार-बार के इन मतदानों में बहुत अधिक व्यय भी होता है।

¹ 'As the referendum protects the people against the legislature's sins of commission, the initiative is a remedy for their omission
—Bryce

² 'If you introduce the referendum, parliament becomes merely a consultative body' —M. Dubbs (Quoted by Simon Diploige in 'The Referendum in Switzerland' p. 99)

(६) राजनीतिक दल और अवाञ्छित व्यक्तियों का शक्तिशाली होना—लोकनिर्णय और आरम्भक से राजनीतिक दलों के प्रभाव में कमी होने के बजाय वे बहुत अधिक सक्रिय हो जाते हैं। इससे भी अधिक अनुचित यह है कि इसके अन्तर्गत अनुत्तरदायी और दम्भी व्यक्तियों को जनता की अज्ञानता का लाभ उठाने का अवसर मिल जाता है।

(७) लोकनिर्णय में संशोधन सम्भव नहीं—लोकनिर्णय का एक दोष यह है कि इसके अंतर्गत कानून को या तो पूर्ण रूप से स्वीकार करना होता है या पूर्ण रूप से अस्वीकार। इसके अंतर्गत कानून में कोई संशोधन नहीं हो सकता।

(८) रूढ़िवादिता को प्रोत्साहन—सामान्य व्यक्ति रूढ़िवादी होता है और उसके लिए प्रगतिशील कानून को स्वीकार करना बहुत कठिन होता है। ऐसी स्थिति में लोकनिर्णय आदि को अपनाने का परिणाम रूढ़िवादिता को प्रोत्साहन देना ही होगा।

इस प्रकार लोकनिर्णय और आरम्भक की ये पद्धतियाँ जनता को वास्तविक राजनीतिक शक्ति प्रदान करती हैं लेकिन इनका उचित रूप में प्रयोग किये जाने के लिए जनता में उच्च राजनीतिक जागरूकता नितांत आवश्यक है।

स्वित्जरलैण्ड में लोकतंत्र और आरम्भक के प्रयोग की स्थिति—लोकनिर्णय और आरम्भक की प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रात्मक पद्धतियों के गुण दोष बतलाये जाते हैं, लेकिन सामान्य धारणा यही है कि स्वित्जरलैण्ड में इन पद्धतियों के द्वारा सरलता पूर्वक कार्य किया जा रहा है। अमरीकी संघ के राज्यों में जब लोकनिर्णय और आरम्भक की पद्धतियाँ को अपनाया गया, तो भ्रष्टाचार और पड़ोस की अनेक घटनाएँ सुनने को मिली, लेकिन स्वित्जरलैण्ड में इन पद्धतियों का प्रयोग सामान्यतया इन दोषों से मुक्त रहा है। न केवल सामान्य जनता में इन पद्धतियों का प्रयोग प्रति संतोष है वरन् वे इन पर गव अनुभव करते हैं और इन्हें बनाये रखने के तीव्र इच्छुक हैं। इसका प्रमाण यह है कि अभी हाल ही में जब ऐच्छिक लोकनिर्णय को सीमित करने का प्रयत्न किया गया, तो सभी कण्टोन में इस अत्यधिक बहुमत से अस्वीकार कर दिया गया। वस्तुस्थिति यह है कि स्वित्जरलैण्ड में लोकनिर्णय और आरम्भक का प्रयोग दिन प्रतिदिन बढ़ता ही जा रहा है।

स्वित्जरलैण्ड में आरम्भक की अपेक्षा लोकनिर्णय अधिक सफल रहा है और ऐच्छिक विधायी लोकनिर्णय की तुलना में अनिवाय मर्यादानिक लोकनिर्णय अरन्धत अधिक लोकप्रिय है। १८४८ से १९६० तक के ११२ वर्षों में संघीय सभा द्वारा पारित ७६ मर्यादानिक संशोधनों पर लोकनिर्णय द्वारा, जिनमें ५१ को मन्त्रसभों तथा कण्टनों द्वारा स्वीकार कर लिया गया। इन प्रकार मर्यादानिक संशोधनों को स्वीकार करने में सामान्यतया जनता न तटपरता का ही परिचय दिया है और

द्विपक्ष के शब्दों में कहा जा सकता है कि 'यदि स्विस संविधान कठोर है तो नागरिक पर्याप्त लचीले हैं।'¹

एक विचार यह व्यक्त किया जाता है कि नागरिकों ने इन पद्धतियों के प्रयोग के सम्बन्ध में सामान्यतया अनुदारवादिता का ही परिचय दिया है। जनता द्वारा लोकनिर्णय में प्रगतिशील कानूनों को अस्वीकार किये जाने से स्पष्ट है कि जनता अपने प्रतिनिधियों की तुलना में कम प्रगतिशील है और उन्होंने सदैव ही क्रांतिकारी प्रवृत्तियों का विरोध किया है। लेकिन इसके साथ ही यह मानना होगा कि स्विस जनता समय के साथ अपने दृष्टिकोण में परिवर्तन कर रही है और अब जनता आवश्यकतानुसार जन जीवन में राज्य का नियन्त्रण स्वीकार करने लगी है।

इन पद्धतियों के सम्बन्ध में जन भावनाएँ व्यक्त करते हुए रपाड ने लिखा है कि "जब कोई व्यक्ति स्वित्जरलैण्ड के साधारण नागरिक से यह पूछता है कि क्या उसका देश प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के प्रयोग और उसके परिणाम से सन्तुष्ट है, तो वह निश्चित रूप से हाँ में उत्तर देगा। सम्भव है कि वह इस सम्बन्ध में परीक्षण शब्द को अच्छा न समझे, क्योंकि उसके विचार में इस सम्बन्ध में अब परीक्षण का समय व्यतीत हो चुका है। इसके साथ ही धारम्भिक और लोकनिर्णय का विरोध करने वालों के सदेह समाप्त हो चुके हैं जिस तरह कि इन विधियों के अनुयायियों का अंधविश्वास समाप्त हो चुका है।"²

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सफलता के कारण

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र स्विस शासन व्यवस्था की एक महत्त्वपूर्ण विशेषता है और इसकी सफलता का श्रेय इस देश की विशिष्ट परिस्थितियों को ही है। लॉड ब्राइस का कहना है कि "कुछ ऐसी पद्धतियाँ होती हैं जो पौधों की भाँति केवल एक विशेष प्रकार की जलवायु में ही पलती हैं।"³ स्वित्जरलैण्ड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सफलता के कारणों का अध्ययन निम्न रूपों में किया जा सकता है

(१) भौगोलिक स्थिति—स्वित्जरलैण्ड की भौगोलिक स्थिति लगभग वसी ही है, जसी प्राचीन काल के रोम और यूनान के नगरराज्यों की थी और यह

¹ 'If the Swiss constitution is rigid the Swiss people are flexible
—K C Wheare *Federal Government* p 223

² 'If one were to ask the man in the street in Switzerland whether the country was on the whole satisfied with the result of experiments with direct democracy, the answer would undoubtedly be in the affirmative. Indeed he might take exception to the term of experiments in this connection. The experimental stage is over and with it have gone as well as the misgivings of the early enemies of the initiative and referendum as the blind enthusiasm of its first friends.'

—W E Rappard *The Government of Switzerland*, p 74 75

³ 'There are institutions which like plants, flourish only on their own hillsides and their sunshine'
—Bryce

प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की सफलता के नितांत अनुकूल है। स्वित्जरलैण्ड यूरोप के मध्य में स्थित लगभग ५० लाख जनसंख्या का छोटा सा देश है। पर्वतों तथा अल्प प्राकृतिक बाधाओं से घिरा हुआ होने के कारण स्विस जनता सुरक्षा की भावना अनुभव करती है और लघु आकार तथा कम जनसंख्या के कारण स्वित्जरलैण्ड में लोकनिर्णय और आरम्भिक जसी पद्धतियों का प्रयोग सफलतापूर्वक किया जा सका है।

(२) स्विस नागरिकों का चरित्र—स्विस नागरिकों का चरित्र ही वह तत्व है जिसने प्रजातंत्र की सफलता में सर्वाधिक योग दिया है। ये लोग बड़े भातिप्रिय हैं और एक दूसरे के विचारों का सम्मान करते हैं। इनमें सूझ-बूझ, विनम्रता तथा सहिष्णुता कूट घूट कर भरी है। वे लोग राजनीति को एक गम्भीर विषय मानते हैं और बिना किसी आवेश तथा स्वाध के इसका संचालन करते हैं। सामान्यतया सभी पक्ष इस बात का स्वीकार करते हैं कि स्वतंत्र निचार, गम्भीर व्यावहारिक निर्णय, उदारवादी तथा भावना के प्रभाव में न रहने वाले जितने श्रेष्ठ नागरिक स्वित्जरलैण्ड में हैं उतने और किसी देश में मिलने दुर्लभ हैं।

(३) आर्थिक असमानता का अभाव—हाद्यन ने एक स्थान पर लिखा है कि धनवानों का धन और निधनों की निधनता प्रजातंत्र को भ्रष्ट कर देती है किन्तु स्वित्जरलैण्ड में ऐसी स्थिति नहीं है। स्वित्जरलैण्ड में आर्थिक असमानता अल्प अंशों की तुलना में बहुत कम है और स्वित्जरलैण्ड के अधिकतर लोग निम्न मध्यम वर्ग के हैं। बेकारी तथा दरिद्रता की भीषण समस्याएँ वहाँ पर नहीं हैं और न ही जनता में आर्थिक स्थिति के प्रति असंतोष और रोष है। इस आर्थिक पृष्ठभूमि ने प्रत्यक्ष प्रजातंत्र को सफल बनाने में बहुत योग दिया है।

(४) उग्र दलवाद का अभाव—स्वित्जरलैण्ड में राजनीतिक दल तो हैं, लेकिन दलवाद की भावना बहुत उग्र न होने के कारण स्वित्जरलैण्ड राजनीतिक दलों की उन अनेक घुराइयाँ से अछूना है, जो अन्य देशों में विद्यमान हैं। अल्प यूरोपियन देशों, अमरीका और भारत में व्यावसायिक राजनीतियों की एक बड़ी जमात है, जो राजनीति को भ्रष्ट और राष्ट्रीय हितों की उपेक्षा करती है। बहुसंख्य और बहुल कार्यपालिका के कारण बहुत अधिक महत्वाकांक्षी व्यक्ति स्विस राजनीति में प्रवेश नहीं करते और स्विस राजनीति शांत स्वस्थ और भ्रष्टाचार रहित है।

(५) राष्ट्रीय एकता और देशप्रेम की प्रबल भावना—स्वित्जरलैण्ड में जानिगत, भाषागत और धर्मगत विभिन्नताएँ हैं किन्तु श्रेष्ठ चरित्र और व्यावहारिकता का आधार पर इन विभिन्नताओं से सामंजस्य स्थापित कर लिया गया है और राष्ट्रीय एकता की भावना बहुत अधिक प्रबल हो गयी है जिससे व राष्ट्रीय हितों के प्रश्नों पर बहुत अधिक अच्छे रूप में सोचने की स्थिति में हैं। देशभक्ति की भावना की प्रबलता के कारण व स्वयं के स्थाय की तुलना में देशहित को अधिक महत्त्व देते हैं।

(५) स्थानीय स्वशासन की श्रेष्ठ व्यवस्था—स्थानीय स्वशासन प्रजातंत्र का आधार है और स्विट्जरलैण्ड मे स्थानीय स्वशासन भी व्यवस्था जितने अधिक श्रेष्ठ रूप मे विद्यमान है, उतनी अन्य देश मे नहीं है। स्थानीय स्वशासन की इस व्यवस्था ने स्विस नागरिकों को सावजनिक कार्यों का प्रशिक्षण प्रदान किया है और उनमे नागरिक दायित्व की भावना जागृत की है।

(६) शिक्षा का व्यापक प्रचार—प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की सफलता का एक कारण यह है कि स्विट्जरलैण्ड की लगभग समस्त जनता शिक्षित है। स्विट्जरलैण्ड के सभी कण्टनों मे निःशुल्क और अनिवार्य प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था है।

(७) स्वतंत्र प्रेस—प्रजातंत्र की सफलता के लिए स्वतंत्र प्रेस नितान्त आवश्यक है और स्विट्जरलैण्ड में प्रेस पूर्णतया स्वतंत्र और निष्पक्ष है तथा इसने प्रजातंत्र को सफल बनाने मे महत्त्वपूर्ण योग दिया है।

(८) अंतरराष्ट्रीय क्षेत्र में तटस्थता—स्विट्जरलैण्ड मे प्रजातंत्र की सफलता का एक कारण अंतरराष्ट्रीय राजनीति में स्विट्जरलैण्ड की म्यायी और सब स्वीकृत तटस्थता है। इस कारण स्विट्जरलैण्ड बीमवी मदी के उन दो सक्तों से मुक्त रहा है, जिनका मामला यूरोप के अन्य प्रजातन्त्रीय राज्यों को करना पडा। स्विट्जरलैण्ड की स्थायी तटस्थता के कारण ही बड़े पड़ोसी देश स्विस राजनीति मे हस्तक्षेप करने के लिए प्रेरित नहीं हुए हैं और तटस्थता के कारण ही स्विट्जरलैण्ड अपने समस्त साधना का प्रयोग आंतरिक राजनीतिक आर्थिक और सामाजिक स्थिति सुधारने में कर सका है।

इन सबके अतिरिक्त स्विट्जरलैण्ड मे वीरपूजा की भावना नहीं है और प्रत्यक्ष प्रजातंत्र स्विस नागरिकों के स्वभाव के नितान्त अनुकूल है। इन्हीं तत्वों का परिणाम है कि जहाँ विश्व के अन्य देशों मे प्रत्यक्ष प्रजातंत्र और उनके उपकरण नितान्त अव्यावहारिक प्रमाणित हो चुके हैं स्विट्जरलैण्ड में इनके द्वारा सफलतापूर्वक कार्य किया जा रहा है।

प्रश्न

- १ प्रत्यक्ष लोकतंत्र से आप क्या समझते हैं? स्विट्जरलैण्ड में यह किस प्रकार क्रियाचिन्त हो रहा है? (आगरा, १९६४)
- २ स्विट्जरलैण्ड प्रजातंत्र का घर है। इस वाक्य की व्याख्या कीजिए। (आगरा १९६७, कागपुर, १९६८)
- ३ स्विट्जरलैण्ड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की सम्प्राप्ति का वर्णन कीजिए और उनके गुण दोष बतलाइए। (आगरा १९६८ ६६, ७१, जोवाजी, १९७०, ७२)
- ४ प्रत्यक्ष लोकतंत्र का क्या अर्थ है? आरम्भिक और लोडनिणय की व्याख्या कीजिए तथा समझाइए कि स्विट्जरलैण्ड में उनका प्रयोग किस प्रकार व कितनी सफलता के साथ किया जाता है? (सखनऊ १९६५)

- ५ स्विटजरलण्ड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय संस्थाओं के कार्यकरण की विवचना कीजिए।
(सलनऊ, १९६७, ६६, ७२)
- ६ स्विटजरलण्ड में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के व्यावहारिक स्वरूप का परीक्षण कीजिए।
(जोवाजो, १९६६)
- ७ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्याख्या कीजिए। यह स्विटजरलण्ड में किस प्रकार क्रियावि त हो रहा है ?
(विक्रम, १९६३, कानपुर, १९७२)
- ८ 'प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनों के लाभ वास्तविक की अपक्षा दिखावटी अधिक है।' इस कथन के सदर्भ में स्विस् प्रजातन्त्र की क्रियान्विती की व्याख्या कीजिए।
(विक्रम, १९६४)
- ९ ब्राइस के मतानुसार स्विस् जनतन्त्र 'विश्व के अन्य जनतन्त्रों से अधिक जन तांत्रिक है।' इस कथन के आधार पर स्विटजरलण्ड में विद्यमान प्रत्यक्ष लोक तन्त्र के रूपा का वर्णन कीजिए।
(विक्रम १९७०)
- १० 'प्रजातन्त्र के विद्यार्थी के लिए स्विटजरलण्ड की शासन व्यवस्था में अधिक शिक्षाप्रद कोई भी वस्तु नहीं है।' (ब्राइस) विस्तृत विश्लेषण कीजिए।
(विक्रम, १९७१)

7

स्विट्जरलैण्ड के राजनीतिक दल (POLITICAL PARTIES IN SWITZERLAND)

“स्विट्जरलैण्ड के दलों की विचारधारा तथा उनके सामाजिक संगठन में कोई अति उग्र प्रकार के अंतर नहीं हैं।”¹ —कोडिंग

अधिकांश पश्चिमी प्रजातन्त्रीय देशों के संविधानों में राजनीतिक दलों का कोई उल्लेख नहीं है, लेकिन वास्तविक शासन व्यवस्था के संचालन में राजनीतिक दल महत्वपूर्ण भूमिका अदा करते हैं। स्विट्जरलैण्ड के संविधान में भी राजनीतिक दलों का कोई उल्लेख नहीं है और यद्यपि स्विस शासन व्यवस्था में राजनीतिक दल उतने शक्तिशाली नहीं हैं, जितने कि ब्रिटेन या अमरीका में हैं। लेकिन फिर भी राजनीतिक दलों की भूमिका महत्वपूर्ण है और स्विस दलों का पान प्राप्त किये बिना शासन व्यवस्था के यथायत्न स्वरूप को नहीं जाना जा सकता है।

दल प्रणाली का विकास

सन १८४८ के पूर्व स्विट्जरलैण्ड में केवल तीन राजनीतिक दल—उदार दल, क्रांतिकारी दल तथा कथोलिक दल—थे। इनमें सबसे प्रमुख उदार दल था जिसका निर्माण बुद्धिजीवियों श्रमिकों और किसानों द्वारा १८१५ के समझौते द्वारा स्थापित सामन्तवादी व्यवस्था का विरोध करने के लिए किया गया था। १८३२ में उदार दल का ही एक भाग उससे अलग हो गया और उसने क्रान्तिकारी दल के नाम से अपना गठन किया। इसी समय उदार दल व क्रान्तिकारी दल का विरोध करने के लिए कथोलिक दल का गठन किया गया। इन राजनीतिक दलों का पारस्परिक विरोध इतना प्रबल हो गया कि इसके परिणामस्वरूप ‘साउण्डरबुण्ड’ (Sonderbund) का युद्ध हुआ।

१८४८ में जबकि नवीन संविधान का निर्माण हो रहा था तो उदार दल

¹ There are no extreme differences in the philosophy and social composition of the Swiss Parties
—Coddings

और क्रान्तिकारी दल ने मिलकर इसे प्रावि का प्रतीक बनाने का प्रयत्न किया और इनमें वे कुछ सीमा तक सफल भी रहे।

लेकिन क्रान्तिकारी दल सुधारों की दिशा में तीव्र गति से आगे बढ़ने का इच्छुक था और संविधान निर्माण के लगभग तुरन्त बाद ही इन बातों को लेकर इन दोनों राजनीतिक दलों में मतभेद उत्पन्न हो गये। जनता का समर्थन क्रान्तिकारी दल का मिला और उसने उस समर्थन के आधार पर १८७४ में संविधान मसूदा पारित करने में सफलता प्राप्त की।

इसके बाद १८९६ तक स्विस राजनीति पर क्रान्तिकारी दल का प्रभुत्व बना रहा जबकि १८६० में स्विस राजनीतिक मंच पर समाजवादी दल का भी उदय हुआ था। १८१६ में व्यवस्थापिका में प्रतिनिधित्व के लिए आनुवंशिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली को अख्तियार किया गया। इसके परिणामस्वरूप स्विस राजनीति राष्ट्रीय हो गयी और स्वित्जरलैंड में तीन नये राजनीतिक दलों का उदय हुआ। सबसे प्रथम किसान दल (Farmers, Workers and Middle Class Party) का उदय हुआ और इसके बाद स्वतंत्र दल तथा साम्यवादी दल का।

स्वित्जरलैंड के प्रमुख राजनीतिक दल तथा उनकी विचारधारा

जिन गण्यों में बहुदलीय प्रणाली होती है उनके राजनीतिक दलों में आधागभूत भेद का अभाव होता है। स्वित्जरलैंड में भी ऐसा ही है और जोड़िये नजिगा है कि स्वित्जरलैंड के दलों की विचारधारा तथा उनके सामाजिक सङ्गठन में कोई अति उग्र प्रचार के अन्तर नहीं हैं।

स्वित्जरलैंड के प्रमुख राजनीतिक दलों की मानियों की विवचना इस प्रकार है

वादिता ही है। १९६० के बाद इस दल में दो गुट उभर रहे हैं। रूढ़िवादी कैथोलिक गुट जहाँ अब भी पुरानी मायताओं को बनाये रखने के लिए प्रयत्नशील है एक अधिक प्रगतिशील गुट दल को समाजवादी रूप प्रदान करने के लिए सचेष्ट है।

(२) क्रांतिकारी दल (Radical Party)—सन १८३२ में उदारवादी दल से अलग होकर कुछ लोगों ने इसकी स्थापना की थी। यह दल नाम से क्रांतिकारी विन्तु नीति की दृष्टि से मध्यममार्गी है और वास्तव में इसने कैथोलिक दल तथा समाजवादी दल के बीच का माग ग्रहण किया है। पहले यह दल शक्तिशाली के द्र, सामाजिक सुरक्षा की अधिकतम व्यवस्था तथा व्यापक प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के पक्ष में था, लेकिन अब इसके सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी कार्यक्रम को समाजवादी दल ने अपना लिया है। इसी कारण इस दल के अनेक सदस्य समाजवादी दल में चले गये हैं और इसका महत्त्व कम हो गया है। वर्तमान समय में यह दल सर्वैधानिक आरम्भक के समान ही सामान्य विधायी क्षेत्र में भी आरम्भक (initiative) को अपनाकर पक्ष में है। यह दल कैथोलिकों की प्रमुखता का विरोधी और धर्म निरपेक्षता का समर्थक है। यह दल सम्पत्ति के अधिकार का तो समर्थक है, किन्तु इस अधिकार की असीमितता के पक्ष में नहीं है। इसके अधिकांश अनुयायी मध्यम वर्ग में ही हैं।

(३) समाजवादी लोकतन्त्रीय दल (Social Democratic Party)—इस दल की स्थापना १८९० में हुई थी। दल का उदय यद्यपि एक उग्रवादी दल के रूप में हुआ था लेकिन इसका वर्तमान रूप वसा नहीं है। वर्तमान समय में दल का उद्देश्य पूंजीवादी अघव्यवस्था को समाप्त करने के बजाय उसे उमक दोषों से मुक्त करना है तथा इसका विचार है कि मिश्रित अथवा व्यवस्था को अपनाकर इस उद्देश्य की पूर्ति सरलता से की जा सकती है। यह दल स्विटजरलण्ड को संयुक्त राष्ट्र संधि का सक्रिय सदस्य बनाने श्रमिकों की स्थिति में सभी सम्भव सुधार करने और संधि को प्रत्यक्ष कर लगाने के अधिकार का समर्थक है। १९७१ में स्त्रियाँ को जो मत अधिकार प्राप्त हुआ, उसमें समाजवादी लोकतन्त्रीय दल ने सर्वाधिक भूमिका अदा की थी। वर्तमान समय में यह दल मजदूर संधियों के अधिकारों का विशेष समर्थक है। यह दल स्विटजरलण्ड के तीन प्रमुख दलों में से एक है और वर्तमान समय में सघीय परिषद में इसके दो सदस्य हैं। कारखानों में काम करने वाले लोग और थोड़ा बेतन पाने वाले सरकारी कर्मचारी इसके समर्थक हैं।

(४) कृषक दल (Farmers Workers and Middle Class Party)—इसका पूरा नाम कृषकों, कामगारों और मध्यमवर्ग का दल है, लेकिन 'कृषक दल' नाम ही अधिक प्रचलित है। तीन प्रमुख राजनीतिक दलों के अनिर्दिष्ट स्वयं राजनीति में जो अब छोटे-छोटे दल हैं, उनमें 'कृषक दल' सबसे प्रमुख है। दल का प्रमुख ध्येय किसानों, कारीगरों तथा स्विटजरलण्ड के मध्यम वर्ग की स्थिति में सुधार करना है और इस सम्बन्ध में दल नीति सम्बन्धी घोषणाओं के बजाय उन

और क्रांतिकारी दल ने मिलकर इसे प्रगति का प्रतीक बनाने का प्रयत्न किया और इसमें व कुछ सीमा तक सफल भी रहे।

लेकिन क्रांतिकारी दल सुधारों की दिशा में तीव्र गति से आगे बढ़ने का इच्छुक था और सविधान निर्माण के लगभग तुरंत बाद ही इस बात को लेकर इन दोनों राजनीतिक दलों में मतभेद उत्पन्न हो गये। जनता का समयन क्रांतिकारी दल को मिला और उसने इस समयन के आधार पर १८७८ में सविधान में पूर्ण संशोधन करने में सफलता प्राप्त की।

इसके बाद १९१९ तक स्विस राजनीति पर क्रांतिकारी दल का प्रभुत्व बना रहा, यद्यपि १८९० में स्विस राजनीतिक मंच पर समाजवादी दल का भी उदय हुआ था। १९१९ में व्यवस्थापिका में प्रतिनिधित्व के लिए आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली को अपनाया गया। इसके परिणामस्वरूप स्विस राजनीति बहुदलीय हो गयी और स्विटजरलैण्ड में तीन नये राजनीतिक दलों का उदय हुआ। सबसे प्रथम कृषक दल (Farmers, Workers and Middle Class Party) का उदय हुआ और इसके बाद स्वतंत्र दल तथा साम्यवादी दल का।

स्विटजरलैण्ड के प्रमुख राजनीतिक दल तथा उनकी विचारधारा

जिन राज्यों में बहुदलीय प्रणाली होती है उनके राजनीतिक दलों में आधारभूत भेद का अभाव होता है। स्विटजरलैण्ड में भी ऐसा ही है और कोडिंग ने लिखा है कि 'स्विटजरलैण्ड के दलों की विचारधारा तथा उनके सामाजिक संगठन में कोई अति उग्र प्रकार के अंतर नहीं हैं।'

स्विटजरलैण्ड के प्रमुख राजनीतिक दलों की नीतियाँ की विवचना इस प्रकार है

(१) कैथोलिक दल—कथोलिक दल जिसे 'कथोलिक रूढ़िवादी दल (Catholic Conservative Party) भी कहते हैं, स्विटजरलैण्ड का एक अत्यंत प्रमुख दल है। जसा कि इसके नाम से ही स्पष्ट है यह दल साउण्डरबण्ड युद्ध के समय से ही कथोलिक चर्च की रीतियों व नीतियों की रक्षा के लिए प्रयत्नशील रहा है। चर्च की स्वतंत्रता का समर्थक होने के कारण इसकी सदैव यह चेष्टा रही है कि स्विस सविधान से वे भाग निकल जायें, जो चर्च के क्रियाकलापों पर प्रतिबंध लगाते हैं। क्योंकि ग्रामीण कण्टनों में कथोलिक चर्च का प्रभाव अधिक है अतः इस प्रभाव को बनाये रखने के लिए यह दल कण्टनों के अधिकार का समर्थक और सध में शक्ति के वृद्धि का विरोधी रहा है।

कथोलिक दल व्यक्ति की आर्थिक स्वतंत्रता का समर्थक है और उसका विचार है कि व्यक्ति के सम्पत्ति के अधिकार पर कोई प्रतिबंध नहीं लगाये जाने चाहिए। हाल ही में समय की माँग के साथ चलते हुए इस दल ने मजदूरों के अधिकारों सामाजिक मुश्काल कानूनों, कुटुम्ब का भत्ता तथा श्रमिक संघों को प्रोत्साहन जसी बातों को अपने कार्यक्रम में स्थान दिया है, किंतु इसकी नीति का मूल रुढ़ि

वादिता ही है। १९६० के बाद इस दल में दो गुट उभर रहे हैं। रूढ़िवादी कॅथोलिक गुट जहाँ अब भी पुरानी मायताओं को बनाये रखने के लिए प्रयत्नशील है एक अधिक प्रगतिशील गुट दल को समाजवादी रूप प्रदान करने के लिए सचेष्ट है।

(२) क्रांतिकारी दल (Radical Party)—सन् १८३२ में उदारवादी दल से अलग होकर कुछ लोगो ने इसकी स्थापना की थी। यह दल नाम से क्रांतिकारी, किन्तु नीति की दृष्टि से मध्यममार्गी है और वास्तव में इसने कॅथोलिक दल तथा समाजवादी दल के बीच का भाग ग्रहण किया है। पहले यह दल शक्तिशाली केंद्र सामाजिक सुरक्षा की अधिकतम व्यवस्था तथा व्यापक प्रत्यक्ष लोकतंत्र के पक्ष में था, लेकिन अब इसके सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी कार्यक्रम को समाजवादी दल ने अपना लिया है। इसी कारण इस दल के अनेक सदस्य समाजवादी दल में चले गये हैं और इसका महत्त्व कम हो गया है। वर्तमान समय में यह दल सर्वप्रधानिक आरम्भक के समान ही सामान्य विधायी क्षेत्र में भी आरम्भक (initiative) को अपनाने के पक्ष में है। यह दल कॅथोलिकों की प्रमुखता का विरोधी और धर्म निरपेक्षता का समर्थक है। यह दल सम्पत्ति के अधिकार का तो समर्थक है किंतु इस अधिकार की असीमितता के पक्ष में नहीं है। इसके अधिकांश अनुयायी मध्यम वर्ग में ही हैं।

(३) समाजवादी लोकतन्त्रीय दल (Social Democratic Party)—इस दल की स्थापना १८६० में हुई थी। दल का उत्पन्न यद्यपि एक उग्रवादी दल के रूप में हुआ था लेकिन इसका वर्तमान रूप बसा नहीं है। वर्तमान समय में दल का उद्देश्य पूँजीवादी अर्थव्यवस्था को समाप्त करने के बजाय उसे उसके दोषों से मुक्त करना है तथा इसका विचार है कि मिश्रित अर्थ व्यवस्था को अपनाकर इस उद्देश्य की पूर्ति सरलता से की जा सकती है। यह दल स्विटजरलैण्ड को संयुक्त राष्ट्र सघ का सक्रिय सदस्य बनाने, श्रमिकों की स्थिति में सभी सम्भव सुधार करने और सघ को प्रत्यक्ष कर लगाने के अधिकार का समर्थक है। १९७१ में स्त्रियाँ को जो मत अधिकार प्राप्त हुआ, उसमें समाजवादी लोकतन्त्रीय दल ने सर्वाधिक भूमिका अदा की थी। वर्तमान समय में यह दल मजदूर सघों के अधिकारों का विशेष समर्थक है। यह दल स्विटजरलैण्ड के तीन प्रमुख दलों में से एक है और वर्तमान समय में सघीय परिषद में इसके दो सदस्य हैं। कारखानों में काम करने वाले लोग और थोड़ा बतन पाने वाले सरकारी कर्मचारी इसके समर्थक हैं।

(४) कृषक दल (Farmers, Workers and Middle Class Party)—इसका पूरा नाम कृषकों कामगारों और मध्यमवर्ग का दल है, लेकिन 'कृषक दल' नाम ही अधिक प्रचलित है। तीन प्रमुख राजनीतिक दलों के अनिर्दिष्ट स्वयं राजनीति में जो अथ छोटे छोटे दल हैं उनमें 'कृषक दल' सबसे प्रमुख है। दल का प्रमुख ध्येय किसानों कारीगरों तथा स्विटजरलैण्ड के मध्यम वर्ग की स्थिति में सुधार करना है और इस सम्बन्ध में दल नीति सम्बन्धी घोषणाओं के बजाय उन

सभी कार्यों के करने में अधिक विश्वास रखता है, जिनसे इस लक्ष्य की प्राप्ति हो सके। यह दल चाहता है कि सरकार किसानों को सहायता दे, बाहरी वस्तुओं का आयात पर भारी कर लगाये और उत्पादन के मूल्यों को निर्धारित करे, जिनमें कृषकों को उचित लाभ पहुंच सके। आर्थिक क्षेत्र में राज्य के हस्तक्षेप के सम्बन्ध में इसका दृष्टिकोण व्यावहारिक है।

(५) उदारवादी दल (Liberal Party)—यह दल बहुत पहले महत्वपूर्ण था और उसने क्रांतिकारी दल के साथ मिलकर सन १८४८ के संविधान के निर्माण और उसके बाद शासन सत्ता के संचालन के रूप में भाग लिया था, किन्तु अब इसकी स्थिति नगण्य सी है। यह उदारवादी विचारधारा और प्रोटेस्टेंट ईसायत का समर्थक है और सदैव ही सांस्कृतिक स्वतंत्रता तथा गणतन्त्रवाद का पक्ष लेता रहा है। इस दल ने जब अपना नाम 'उदारवादी लोकतन्त्रीय दल' (Liberal Democratic Party) रख लिया है।

(६) स्वतंत्र दल (Independent Party)—इसकी स्थापना १९३५ में हुई है। यह दल आर्थिक क्षेत्र में राज्य के हस्तक्षेप का विरोधी और उपभोक्ताओं के हितों का प्रबल समर्थक है। इस दल को स्विस जनता का व्यापक समर्थन प्राप्त नहीं है, किन्तु दल के कुछ प्रमुख सदस्य बहुत अच्छे वक्ता हैं और फोडिंग के शो में, 'स्वतंत्र दल अपनी व्यवस्था द्वारा वास्तविक राजनीतिक शक्ति को कमो-कमी प्राप्त कर लेता है।'

(७) साम्यवादी दल अथवा श्रमिक दल (Communist Party or Labour Party)—यह दल मार्क्सवादी विचारधारा के आधार पर स्वित्जरलैण्ड में साम्यवादी गाना चाहता है और इसी कारण यह दल स्वित्जरलैण्ड में अभी भी अधिक समर्थन प्राप्त नहीं कर सका है। द्वितीय महायुद्ध में स्विस तटस्थता के विरुद्ध सोवियत रूस समर्थक दृष्टिकोण अपनाने के कारण १९४० से १९४५ तक इस दल पर प्रतिबंध लगा रहा तथा उसके बाद इस दल ने अपना नाम 'श्रमिक दल' रख लिया है।

उपरोक्त दलों के अतिरिक्त भी स्वित्जरलैण्ड में कई अन्य छोटे छोटे दल हैं जैसे उदार समाजवादी दल (Liberal Socialist Party), लोकतन्त्रतात्मक तथा प्रोटेस्टेंट दल, नेशनल फ्रण्ट, अनुदार तबयुवक दल, राष्ट्रीय लीग तथा किमान लीग आदि।

स्विस राजनीतिक दलों की विशेषताएँ

(Salient Features of the Swiss Political Parties)

स्वित्जरलैण्ड के राजनीतिक दलों की मुख्य विशेषताओं का अध्ययन अब लिखित रूप में किया जा सकता है

• • The Independent Party makes up in articulation for what it lacks in actual power
—Cod's

(१) बहुदलीय प्रणाली (Multiple Party System)—इंग्लैण्ड और अमरीका के विपरीत स्विट्जरलैण्ड में बहुदलीय प्रणाली है अर्थात् दो से अधिक राजनीतिक दलों को स्विस राजनीति में प्रभावपूर्ण स्थिति प्राप्त है। सविधान के निर्माण के समय स्विट्जरलैण्ड में ३ प्रमुख राजनीतिक दल थे, किंतु १९१९ में राष्ट्रीय परिषद के चुनाव हेतु आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली अपना लन से इनकी संख्या में बहुत वृद्धि हो गयी और आज इनकी संख्या १३ १४ के लगभग है। इनमें से ७ को प्रभावपूर्ण स्थिति प्राप्त है और उनमें भी ३ अधिक प्रमुख हैं।

बहुदलीय प्रणाली न स्वाभाविक रूप से मिली जुली सरकारों को जन्म दिया है, लेकिन इस सम्बन्ध में स्विट्जरलैण्ड की स्थिति अनुपम है। सामान्य तथा बहुदलीय प्रणाली निबल और अस्थायी सरकारों को जन्म देती है जसा कि द्वितीय महायुद्ध के बाद और दिगाल के उदय के पूर्व फ्रांस में देखा गया, लेकिन स्विट्जरलैण्ड में ऐसा कोई बात नहीं है और बहुदलीय प्रणाली अत्यधिक सफलता के साथ कार्य कर रही है।

(२) दलों की सविधानेत्तर (Extra Constitutional) स्थिति—अप्य प्रजातान्त्रिक देशों के समान ही स्विट्जरलैण्ड में भी राजनीतिक दलों का अस्तित्व सविधानेत्तर ही है। सविधान में कहीं पर भी उनका उल्लेख नहीं है, लेकिन फिर भी उनका द्वारा कार्य किया जाता है और सविधान न उनकी स्थिति को स्वीकार कर लिया है। इस सम्बन्ध में स्विट्जरलैण्ड की स्थिति सोवियत रूस और अन्य साम्यवादी देशों से भिन्न है जहाँ साम्यवादी दलों को सविधान के द्वारा स्पष्ट मान्यता प्रदान की जाती है।

(३) विरोधी दल का अभाव—ब्रिटेन, फ्रांस, कनाडा, अमरीका और भारत आदि देशों में एक राजनीतिक दल सत्तारूढ़ होता है और एक या अप्य राजनीतिक दल विरोधी दल के रूप में कार्य करते हैं। ऐसी स्थिति स्विट्जरलैण्ड में नहीं है। स्विट्जरलैण्ड में आनुपातिक प्रतिनिधित्व की पद्धति को अपनाकर कारण किसी एक राजनीतिक दल को राष्ट्रीय परिषद में पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं हो पाता है। राष्ट्रीय परिषद की भाँति ही संघीय परिषद में भी दलों का उनका अनुपात के अनुसार प्रतिनिधित्व मिल जाता है और किसी भी विरोधी दल का प्रश्न ही उत्पन्न नहीं होता।

(४) दलों में मौलिक सिद्धांतों पर मतभेद नहीं—सामान्यतया प्रजातान्त्रिक देशों के राजनीतिक दलों में मौलिक सिद्धांतों पर मतभेद पाये जाते हैं, लेकिन स्विट्जरलैण्ड में ऐसा नहीं है। तीव्र आर्थिक असमानता के अभाव, सभी व्यक्तियों की अपनी आर्थिक स्थिति से सन्तुष्टि और व्यावहारिक दृष्टिकोण के कारण विभिन्न दलों के आर्थिक कार्यक्रम में बहुत अधिक भेद नहीं है। इसके अतिरिक्त सभी स्विस राजनीतिक दल धर्म-निरपेक्षता, गणतन्त्रवाद और अंतरराष्ट्रीय क्षेत्र में स्विट्जरलैण्ड की तटस्थता में विश्वास करते हैं।

संगठन को जन्म देते हैं, किन्तु शासन की रूपरेखा के सम्बन्ध में स्विस जनता में कोई मतभेद नहीं है। सभी नागरिक गणतन्त्रात्मक संविधान, धर्मनिरपेक्षता, मिश्रित अर्थ-व्यवस्था और अन्तरराष्ट्रीय क्षेत्र में स्विस तटस्थता को स्वीकार करते हैं। जनता में मत विभाजन का प्रश्न न होने के कारण सुदृढ़ दलबन्दी स्थापित नहीं हो सकी है।

(२) गम्भीर आर्थिक असमानता और वर्ग विद्वेष का अभाव—विश्व के जिन देशों में गम्भीर आर्थिक असमानता है वहाँ कम से कम दो ऐसे राजनीतिक दलों का उदय होता है जो एक दूसरे के नितांत विरुद्ध होते हैं। इनमें से एक यथास्थिति बनाय रखने का समर्थक होता है और दूसरा इसमें व्यापक परिवर्तन के लिए प्रयत्नशील। लेकिन स्विटजरलण्ड में आर्थिक असमानता गम्भीर रूप में विद्यमान नहीं है और सभी व्यक्ति अपनी आर्थिक स्थिति से लगभग सन्तुष्ट हैं। आर्थिक और सामाजिक वर्ग विभेद का अभाव होने के कारण सुदृढ़ दलबन्दी का आधार ही नहीं रहा है।

(३) धार्मिक वैमनस्य का अभाव—विश्व के अनेक देशों में धर्म विभेद न धार्मिक वैमनस्य और धार्मिक वैमनस्य ने उग्र दलबन्दी को जन्म दिया है, लेकिन स्विटजरलण्ड में स्थिति ऐसी नहीं है। स्विटजरलण्ड में प्रोटेस्टेंट और कथोलिक आदि के रूप में धर्म विभेद तो है, लेकिन इन सभी के द्वारा एक दूसरे के प्रति धार्मिक सहिष्णुता के भाव का अपना लिया गया है। राज्य के स्तर पर धर्म निरपेक्षता को अपनाकर धर्म विभेद की समस्या हल कर ली गयी है।

(४) सघीय परिपद की प्रकृति—राजनीतिक दलों की निबलता में स्विस सघीय परिपद का बहुत अधिक योग है। सघीय परिपद इस अर्थ में स्थायी कार्यपालिका है कि इसे पदच्युत नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त यह निदलीय भी है और इसका परिणाम यह हुआ कि स्विस व्यवस्थापिका में राजनीतिक दल उस प्रकार से सत्ता के लिए सघीय में संलग्न नहीं रहते, जसा ब्रिटेन, फ्रांस या अन्य सदस्यीय राज्यों में होता है। सघीय परिपद की निदलीय प्रकृति के कारण सबल दलीय संगठन और व्यवस्थापिका में कठोर दलीय अनुशासन की कोई आवश्यकता नहीं रहती। स्विटजरलण्ड में दलीय सचेतकों की भूमिका बहुत कम महत्वपूर्ण है और एक विशेष बात यह है कि सघीय सभा में सदस्यों के बैठने की व्यवस्था दलीय आधार के स्थान पर जिला आधार पर की गई है।

(५) सघीय सभा के अल्पकालीन अधिवेशन—स्विस व्यवस्थापिका के अधिवेशन बहुत छोटे, अधिक से अधिक एक महीने के होते हैं और अधिवेशन के बाद सदस्यगण अपने नियमित व्यवसाय में चले जाते हैं, क्योंकि स्विटजरलण्ड में व्यावसायिक राजनीतिकों के लिए कोई स्थान नहीं है। अतः व्यवस्थापिका में कठोर दलीय संगठन का विकास नहीं हो पाया है।

(५) सुसंगठित और दृढ दलबन्दी का न होना—स्विटजरलण्ड में राजनीतिक दलों का वैसा सुदृढ संगठन नहीं है, जैसा कि भारत, ब्रिटेन या अमरीका आदि देशों में है। न तो इन राजनीतिक दलों का कोई देशव्यापी संगठन है और न ही इनके पास बहुत अधिक धनराशियाँ हैं। स्विटजरलण्ड में यह स्थिति अनेक कारणों से है।

(६) व्यावसायिक राजनीतिज्ञों का अभाव—भारत, ब्रिटेन और अमरीका आदि देशों में राजनीतिक दलों में काफी बड़ी संख्या में ऐसे व्यक्ति होते हैं जिनके द्वारा धन प्राप्ति की इच्छा से राजनीति में प्रवेश किया जाता है और राजनीति जिनका धंधा (रोजगार) होता है। ये व्यक्ति राजनीति को दूषित करने का ही काम करते हैं और स्विटजरलण्ड में स्थिति यह है कि राजनीति के आधार पर आर्थिक या जीवन के अर्थ लाभ प्राप्त नहीं किये जा सकते हैं और न ही कोई दल अपने अनुयायियों को विशेष लाभ पहुँचा सकता है।

(७) दलों का कण्ठों के आधार पर संगठन—स्विटजरलण्ड के लोग कण्ठों के राजनीतिक मामलों में राष्ट्रीय मामलों की अपेक्षा अधिक रुचि लेते हैं और राजनीतिक दलों का संगठन कण्ठों के आधार पर ही हुआ है, राष्ट्रीय आधार पर नहीं। प्रो० फाडिंग ने लिखा है कि “सर्घीय सभा के चुनाव कण्ठों के आधार पर ही लड़े जाते हैं। न केवल एक कण्ठ को चुनाव का प्रदेश समझा जाता है बल्कि चुनाव में उन्हीं उम्मीदवारों को चुना जाता है, जो कण्ठों की विधानसभा में योग्यता का परिचय देकर नाम पदा कर चुके हों। रपाड के द्वारा भी इस विचार की पुष्टि की गयी है।”

राजनीतिक दलों की निबल स्थिति और उसके कारण

स्विटजरलण्ड में राजनीतिक दलों की स्थिति अन्य देशों की तुलना में निरिबल रूप से बहुत निबल है। इस सम्बन्ध में लाड ब्राइस ने ठीक ही लिखा है कि स्विटजरलण्ड में राजनीतिक दल ब्रिटेन फ्रांस या अन्य किसी प्रजातांत्रिक देश की अपेक्षा बहुत कम महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा करते हैं।¹ अन्य किसी भी प्रजातांत्रिक देश की तुलना में स्विटजरलण्ड के अतन्तगत चुनावों का देश की राजनीति पर बहुत कम प्रभाव पड़ता है। ब्राइस ने स्विस राजनीति का व्यापक अध्ययन करत हुए दलों की निबल स्थिति के कुछ कारण भी गिनाये हैं। ब्राइस द्वारा किये गये अध्ययन और वे य बातों के आधार पर राजनीतिक दलों की निबल स्थिति के निम्न कारण बताये जा सकते हैं

(१) जनता में मौलिक मतभेदों का अभाव—आर्थिक और राजनीतिक विचारधारा के सम्बन्ध में जनता में जो मौलिक मतभेद होते हैं, वे ही सुदृढ दलबन्दी

¹ 'Rappard William E. The Government of Switzerland, p 100

² In Switzerland political parties play a role far inferior to that of a party in France or England or any other democratic country' —Bryce Modern Democracies Vol I, p 390

संगठन को जन्म देते हैं, किन्तु शासन की रूपरेखा के सम्बन्ध में स्विस् जनता में कोई मतभेद नहीं है। सभी नागरिक गणतन्त्रात्मक सविधान, धर्मनिरपेक्षता, मिश्रित अर्ध-व्यवस्था और अन्तरराष्ट्रीय क्षेत्र में स्विस् तटस्थता को स्वीकार करते हैं। जनता में मत विभाजन का प्रश्न न होने के कारण सुदृढ़ दलबन्दी स्थापित नहीं हो सकी है।

(२) गम्भीर आर्थिक असमानता और वर्ग द्वेष का अभाव—विश्व में जिन देशों में गम्भीर आर्थिक असमानता है वहाँ कम से कम दो ऐसे राजनीतिक दलों का उदय होता है जो एक दूसरे के नितांत विरुद्ध होते हैं। इनमें से एक यथास्थिति बनाये रखने का समर्थक होता है और दूसरा इसमें व्यापक परिवर्तन के लिए प्रयत्नशील। लेकिन स्विटजरलण्ड में आर्थिक असमानता गम्भीर रूप में विद्यमान नहीं है और सभी व्यक्ति अपनी आर्थिक स्थिति में लगभग सन्तुष्ट हैं। आर्थिक और सामाजिक वर्ग विभेद का अभाव होने के कारण सुदृढ़ दलबन्दी का आधार ही नहीं रहा है।

(३) धार्मिक वैमनस्य का अभाव—विश्व के अनेक देशों में धर्म विभेद ने धार्मिक वैमनस्य और धार्मिक वैमनस्य ने उग्र दलबन्दी को जन्म दिया है, लेकिन स्विटजरलण्ड में स्थिति ऐसी नहीं है। स्विटजरलण्ड में प्रोटेस्टेंट और कथोलिक आदि के रूप में धर्म विभेद तो है, लेकिन इन सभी के द्वारा एक दूसरे के प्रति धार्मिक सहिष्णुता के भाव का अपना लिया गया है। राज्य के स्तर पर धर्मनिरपेक्षता को अपनाकर धर्म विभेद की समस्या हल कर ली गयी है।

(४) सघीय परिपद की प्रकृति—राजनीतिक दलों की निर्बलता में स्विस् सघीय परिपद का बहुत अधिक योग है। सघीय परिपद इस अर्थ में स्थायी कार्यपालिका है कि इसे पदच्युत नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त यह निदलीय भी है और इसका परिणाम यह हुआ कि स्विस् व्यवस्थापिका में राजनीतिक दल उस प्रकार से सत्ता के लिए सघष में संलग्न नहीं रहते जसा ब्रिटन, फ्रांस या अन्य सप्तदीय राज्यों में होता है। सघीय परिपद की निदलीय प्रकृति के कारण सबल दलीय संगठन और व्यवस्थापिका में कठोर दलीय अनुशासन की कोई आवश्यकता नहीं रहती। स्विटजरलण्ड में दलीय सचेतकों की भूमिका बहुत कम महत्वपूर्ण है और एक विशेष बात यह है कि सघीय सभा में सदस्यों के बैठने की व्यवस्था दलीय आधार के स्थान पर जिला आधार पर की गई है।

(५) सघीय सभा के अल्पकालीन अधिवेशन—स्विस् व्यवस्थापिका के अधिवेशन बहुत छोट, अधिक से अधिक एक महीने के होते हैं और अधिवेशन के बाद सदस्यगण अपने नियमित व्यवसाय में चले जाते हैं, क्योंकि स्विटजरलण्ड में व्यावसायिक राजनीतिज्ञों के लिए कोई स्थान नहीं है। अतः व्यवस्थापिका में कठोर दलीय संगठन का विकास नहीं हो पाया है।

(६) राजनीति में व्यक्तिगत प्रभाव का अभाव—स्विस राजनीति में किहीं भी व्यक्तियों को अधिक व्यक्तिगत प्रभाव प्राप्त नहीं है। अतः कोई भी राजनीतिज्ञ इतने अनुयायी एकत्रित नहीं कर सकता है कि स्वयं अपना दल संगठित कर उसका एकमात्र नियमा और निर्देशन कर सके और उसे अपनी आकांक्षाओं की पूर्ति हेतु प्रयुक्त कर सके।

(७) राजनीति के प्रति व्यावहारिक दृष्टिकोण—स्विस नागरिक राजनीति के प्रति व्यावहारिक दृष्टिकोण रखते हैं और अपने आपको कि-ही सिद्धान्तों या दल से बाधकर रखने के बजाय स्वतंत्र विवेक के आधार पर कार्य करते हैं। वे राजनीति को एक गम्भीर विषय मानते हैं और उग्र दलबादी को अच्छा नहीं समझते।

(८) राजनीतिक जीवन में बहुत कम पारितोषिक—स्विस राजनीतिक जीवन में पारितोषिक बहुत ही कम है। उच्च से उच्च शासन पद प्राप्त करने पर भी सफल राजनीतिज्ञ को कोई विशेष शक्तियाँ तथा सम्मान प्राप्त नहीं हो पाता। अतः स्वित्जरलैण्ड में व्यावसायिक राजनीतिज्ञों का अभाव है जिनके कारण ही दलबादी विषम अथवा उग्र रूप धारण कर लेती है।

(९) लोकनिर्णय की व्यवस्था—स्वित्जरलैण्ड में लोकनिर्णय की व्यवस्था के कारण विधानमण्डल और कार्यकारिणी दोनों ही अपेक्षाकृत निराल हैं और इसी कारण इनमें उपस्थित दल भी निराल हैं।

(१०) राष्ट्र प्रेम की उग्र भावना—स्विस नागरिकों में राष्ट्र प्रेम की भावना इतनी अधिक उग्र है कि वे कि-ही भी विषयों पर दलीय हित की दृष्टि से नहीं बरन राष्ट्राय हित की दृष्टि से ही विचार करते हैं। राष्ट्र प्रेम की इस भावना ने स्विस नागरिकों में एकना और सुदृढना उत्पन्न कर दलबादी पर भीषण प्रहार किया है।

इस सभी तथ्यों के परिणामस्वरूप स्वित्जरलैण्ड में दलबादी की भावना बहुत दुबल है और स्विस राजनीति अपेक्षाकृत शांत, सुव्यवस्थित और सयत है।

प्रश्न

- १ स्विस दल प्रणाली पर एक निबन्ध लिखिए। (कानपुर, १९७०)
- २ स्विस जनतंत्र में राजनीतिक दलों का क्या स्थान है? ब्रिटेन तथा अमरीका में पायी जाने वाली स्थिति से यह किम प्रकार भिन्न है? (जीवाजी, १९६५)
- ३ स्वित्जरलैण्ड में राजनीतिक दलों का क्या स्थान है? उनका महत्त्व क्या है? (विक्रम १९७०)
- ४ बिल परिस्थितियों और कारणों के प्रभाव से स्विस दल इगलैण्ड और फ्रान्स के दलों की तुलना में अलग रूप में व्यवहार करते हैं? (विक्रम १९७१)

1

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि तथा स्टालिन संविधान की विशेषताएँ

(HISTORICAL BACKGROUND AND SALIENT
FEATURES OF THE STALIN CONSTITUTION)

सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ धर्मिका और कृषकों का समाज
वादी राज्य है।¹ —सोवियत संविधान का प्रथम अनुच्छेद

भौगोलिक परिचय

सोवियत सघ एशिया और यूरोप के उत्तरी भाग में स्थित है। इसकी सीमा रेखाएँ आर्क्टिक महासागर से प्रशांत महासागर तक तथा श्वेत सागर एवं उत्तरी ध्रुव महासागर से कैस्पियन सागर एवं काला सागर तक फैली हुई हैं। इसके उत्तर में उत्तरी ध्रुव महासागर, पश्चिम में पोलण्ड, चेकोस्लावाकिया तथा रूमानिया, दक्षिण में चीन, मंगोलिया और अफगानिस्तान तथा पूर्व में प्रशांत महासागर है।

क्षेत्रफल की दृष्टि से सोवियत रूस विश्व का सबसे बड़ा राज्य है। इसका क्षेत्रफल ८७,०७,८७० वर्गमील है। इस प्रकार यह विश्व के $\frac{1}{3}$ भाग पर फैला हुआ है और तुलनात्मक दृष्टि से संयुक्त राज्य अमरीका का ढाई गुना व ब्रिटेन के क्षेत्रफल के १०० गुने से भी अधिक है। सोवियत रूस की वर्तमान जनसंख्या २३ करोड़ है और इस दृष्टि से विश्व में सोवियत रूस का स्थान चीन और भारत के बाद तीसरा है। शक्ति और अंतरराष्ट्रीय राजनीति में प्रभाव की दृष्टि से सोवियत रूस विश्व के दो सर्वाधिक प्रमुख राज्यों (संयुक्त राज्य अमरीका और सोवियत रूस) में से एक है।

क्षेत्रफल की दृष्टि से इतना बड़ा राज्य होने के कारण सोवियत रूस में प्रत्येक प्रकार की जलवायु और प्रत्येक प्रकार का प्रदेश है। एक ओर रूस के अनेक प्रदेश सदा बर्फ से ढके रहते हैं, दूसरी ओर ऐसे प्रदेश भी हैं, जो मरुभूमि होने के कारण अत्यधिक गरम हैं।

¹ The Union of Soviet Socialist Republics is a Socialist State of workers and peasants — Article I of the Soviet Constitution

इतने विशाल क्षेत्रफल और जनसंख्या वाला यह राज्य स्वाभाविक रूप से विविधताओं से परिपूर्ण है। इसमें लगभग १०० राष्ट्रीयताएँ निवास करती हैं जिनमें सर्वाधिक प्रमुख रूसी राष्ट्रीयता है, जिसकी संख्या ५० प्रतिशत से अधिक है। इस साम्यवादी राज्य में चार धर्मों की प्रधानता है—ईसाई, इस्लाम, बौद्ध और यहूदी। यहाँ पर १४७ भाषाएँ बोलੀ जाती हैं। संस्कृति, आचार विचार और रहन-सहन की विविधताएँ यहाँ भारत से भी अधिक रावक रूप में देखी जा सकती हैं।

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

सावियत रूस इस दृष्टि से एक नवीन राज्य कहा जा सकता है कि उसके इतिहास का प्रारम्भ नवीं सदी से ही होता है। इससे पूर्व वर्तमान रूस की भूमि पर खानाबदोश शलाव लाग रहते थे। नवीं शताब्दी में यहाँ घोर घोर स्फण्डिनेवियन वसने लगे। ८६२ में इन्हीं में से तीन राजकुमारों ने तीन पृथक् पृथक् राज्या की स्थापना की। बाद में इन्हीं में से एक राजकुमार रुरिक (Rurik) ने इन तीन राज्या का एक में समेटित कर शलाव राज्य की स्थापना की। इस क्षेत्र पर १२४० तक इस राजकुमार के वंशजों का शासन रहा। तत्पश्चात् इस देश पर तैतारों ने आक्रमण किया और १३वीं सदी में यह देश तैतार शासकों के अधीन हो गया। लगभग १५वीं सदी तक उनका शासन चलता रहा। लेकिन ये तैतार शासक मूलतः लुटेरे थे और उनकी रूचि प्रशासनिक विषयों के बजाय कर वसूल करने में थी। उनके लिए कर एकत्रित करने का कार्य मास्का का ड्यूक करता था। अपनी स्थिति से लाभ उठाकर ड्यूक ने अल्प निकटवर्ती राज्या की सहायता से १३८० में तैतारों को पराजित किया और रूस पर शासन करने लगा। इस वंश के ईवान चतुर्थ ने जार की उपाधि धारण की और १५वीं सदी से सावियत रूस में जारशाही का प्रारम्भ हुआ। ईवान चतुर्थ तथा उसके उत्तराधिकारी निकोलस तथा स्वच्छाचारी शासक थे। फाइनेर के कथनानुसार, जार की पदवी थी परमेश्वर का प्रतिनिधि एकछत्र सम्राट।¹

१६१३ में माइकल रोमनोव रूस के सिंहासन पर बैठा। यही से रोमनोव वंश की नींव पड़ी जिसने लगभग ३०० वर्ष तक शासन किया। इस वंश में सर्वाधिक प्रसिद्ध शासक हुए पीटर महान् (Peter the Great, 1698-1725) और कैथरीन महान् (Catherine the Great, 1762-1796)। इन्होंने सावियत रूस के क्षेत्र को विस्तृत कर उसे विकास के मार्ग पर आगे बढ़ाया। इन्हें वर्तमान रूस का निर्माता कहा जा सकता है। इस वंश में अल्प जा शासक हुए, उनमें एलेक्जेंडर प्रथम, निकोलस प्रथम एलेक्जेंडर द्वितीय तथा तृतीय और निकोलस द्वितीय प्रमुख हैं। इनमें एलेक्जेंडर द्वितीय का शासन काल (१८५५-१८८१) सबसे अधिक महत्वपूर्ण है।

1 The Tsar's style was Tsar autocrat, chosen by God

इस काल में साम्राज्य विस्तार के अतिरिक्त कुछ उल्लेखनीय सामाजिक तथा अशासनिक सुधार भी किये गये जमे दोवानी और फौजदारी न्यायालयों की स्थापना, स्थानीय स्वशासन संस्थाओं की स्थापना और अर्द्ध दासों को मुक्ति प्रदान करना। इन कतिपय सुधारों के बावजूद सभी जात शासकों का शासन निरकुण और प्रति क्रियावादी था।

१९वीं सदी के अंत में सावियत रूस में चेतना प्रवाहित हुई। इस समय औद्योगिक क्रांति के परिणामस्वरूप यूरोप के अन्य राज्यों के समान ही सावियत रूस में भी मध्यम वर्ग का उदय हुआ, जिसने निरकुणता का विरोध करते हुए स्वतंत्रता तथा मर्यादात्मक सरकार के आंदोलन का नेतृत्व किया। इसी चेतना के परिणामस्वरूप १८९५ में 'रूसी सामाजिक प्रजातंत्रवादी दल' (Russian Social Democratic Party) का उदय हुआ। शीघ्र ही यह दल दो भागों में बँट गया— बोलशेविक तथा मे शेविक। १९०४-१९०५ में एक ऐसी घटना हुई जिसने इन आंदोलनों का तीव्रता प्रदान की। यह घटना थी सोवियत रूस और जापान के युद्ध में सोवियत रूस की अप्रत्याशित पराजय। इस घटना ने अंतरराष्ट्रीय क्षेत्र में सोवियत रूस के सम्मान को और आंतरिक क्षेत्र में जातों के शासन के सम्मान को तीव्र आघात पहुंचाया। इस दशक में विद्रोह की एक लहर दौड़ गयी और क्रांति कारियों को एक अवसर मिला। संवैधानिक शासन की भाग बहुत प्रबल हो जाने के कारण तत्कालीन शासक निकोलस द्वितीय को बाध्य होकर व्यवस्थापिका (ड्यूमा) की स्थापना करनी पड़ी और साथ ही यह घोषणा भी करनी पड़ी कि जनता का भाग्य धर्म तथा अन्य प्रकार की स्वतंत्रताएँ प्रदान की जायेंगी। लेकिन जिस ड्यूमा की स्थापना जातों की शक्तियों को कम करने के लिए की गयी थी, व्यवहार में वह जातों की कठपुतली बन गयी। मर्ले फेनसोड का विचार है ड्यूमाओं का इतिहास अधिकतर ससदीय आशाओं की असफलताओं का विवरण है।¹

प्रथम विश्वयुद्ध और मार्च १९१७ की उदार क्रांति

१९१४ के लगभग सोवियत रूस में वसी ही सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक परिस्थितियाँ हो गई थी, जसी फ्रांस की १७८९ में क्रांति के समय थी। लोगों की सामाजिक और आर्थिक दशा बहुत खराब थी और जीवनस्तर बहुत निम्न था। शिक्षा और स्वास्थ्य का कोई प्रबंध नहीं था और महामारी तथा भुखमरी का भीषण प्रकोप था। राजनीतिक दृष्टि से सोवियत रूस यूरोप के अन्य राज्यों से सदािया पीछे था। जबकि यूरोप के अन्य देशों ने प्रजातंत्र को अपना लिया था या वे इस ओर बढ़ रहे थे, सोवियत रूस निरकुणतावाद की नीति में गतिमान था। ऐसी स्थिति में जात शासकों के लिए विवेकपूर्ण भाग यह था कि वे युद्ध में प्रवेश करने

¹ 'The history of the Dumas is largely a record of the frustration of parliamentary hopes
--Merle Fainsod

की बात छोड़कर देश की आ तरिक स्थिति सुधारने की चेष्टा करत । लेकिन सावियत रूस ने ब्रिटेन और फ्रान की ओर से युद्ध मे प्रवण किया । युद्धकाल मे दग की आर्थिक और राजनीतिक स्थिति और तेजी स बिगडी और सङ्कार इस स्थिति का सँभाल न सकी । जार के युद्ध क्षेत्र मे भले जाने के कारण इस समय सावियत रूस का शासन रानी जारोना द्वारा किया जा रहा था आर जारोना ने एक पाक्षणी सत्ताङ्कार रासपुतिन के प्रभाव म आकर विश्वासपात्र मन्त्रियो को पदच्युत कर दिया । इसस जारशाही के परम्परागत समथक भी उसके विराधी हो गये । युद्ध क्षेत्र मे रूसी सेनायो की जमन सेनाआ क हाथो पराजय और दुगति हुई ।

रूस समस्त घटनाचक्र न जारशाही को बहुत अधिक निबल कर क्रान्तिकारियों को बहुत शक्ति प्रदान कर दी । हडतालें, लूटमार और हत्याएँ जाय दिन की घटनाएँ हो गयी और पुनिम की दमन नीति इन्हें रोकने मे निता त असफल रही । मार्च १९१७ म ड्यूमा की माग पर जार को मिहामन छोडना पडा । वह आत्मरक्षा क लिए सपरिवार राजधानी छोड कर भागा, किन्तु क्रान्तिकारियो ने समस्त परिवार का बध कर दिया । ड्यूमा क उदार व म शोषिक सदस्यो ने मिलकर एलेक्जेंडर केरे सकी के प्रधान मन्त्रत्व मे अस्थायी सरकार (Provisional Govt) का गठन किया ।

अक्टूबर क्रांति (१९१७)—मार्च १९१७ की घटनाएँ क्रांति का प्रथम चरण मात्र थी । केरे सकी के नतत्व म गठित अस्थायी सरकार का लक्ष्य था एक उदार वादी प्रजातन्त्र की स्थापना । लेकिन यह एक निबल सरकार थी तथा यह व्यक्तिगत सम्पत्ति का बनाय रखन और युद्ध जारी रखने के पक्ष म थी । जन जनता इनम असंतुष्ट रही । अप्रन म 'निगिन स्विट्जरलण्ड से सोवियत रूस आ गया और उनमे तुरन्त ही समाजवादी क्रांति का नारा दिया । लेनिन को शोध ही सभी पन्ना की सहानुभूति और महयोग प्राप्त हो गया । अक्टूबर १९१७ म लेनिन के नेतत्व म बोल्शेविको ने केरे सकी सरकार का पदच्युत कर शासन सत्ता अपन हाथ मे ली । इस प्रकार जारशाही का स्थान लेनिन के नतत्व मे स्थापित समाजवाद ने ले लिया । यह एक ऐसी घटना थी, जिनम समस्त एतिहासिक कालचक्र का प्रभावित किया । इस सरकार न तुरन्त ही युद्ध रोकन शांति क लिए सच्चि प्रस्ताव पारित करन और भूमि पर वैयक्तिक स्वामित्व की समाप्ति आदि लोकप्रिय वाय किया ।

१९१८ का सविधान

१९१८ का सविधान समाजवादी रूस का प्रथम सविधान है । इसके प्रारम्भ का निर्माण एक आयाग न किया जिसके अध्यक्ष थे सेडिलाव और स्टलिन तथा चुगारिन आदि इमक मध्यम थ । पाँचवी अखिल रूसी सोवियत कांग्रेस के अनुमनयन के पश्चात् जुलाई १९१८ मे इम लागू किया गया । वास्तव म यह केवल सोवियत समाजवादी सघोष रूसी गणराज्य' का सविधान था ।

इस सविधान की प्रमुख बानें अथ प्रकार थी

(१) सविधान म यह स्वीकार किया गया कि राज्य की सम्प्रभुता सोवियतो मे निहित होगी, जिनकी स्थापना स्थानीय एव के द्रीय मन्त्री म्तरा पर शासन सचालन के लिए की जायगी ।

(२) सविधान का उद्देश्य सोवियत रूस म एक समाजवादी राज्य की स्थापना करना और विश्व के अ य राज्या म समाजवादी को विजयी करना है ।

(३) पूजीपतिया, पादरिया कुलका (जमींदारो और बडे किसानो) तथा जारशाही स सम्बन्धित अ य व्यक्तिया को राजनीतिक अधिकार स वचिन कर दिया गया ।

(४) सविधान म व्यक्तिता क कुछ मौलिक अधिकारो की घोषणा की गई । इस उद्देश्य स सविधान म एक पम्नावना भी जोडी गई जिसका नाम 'श्रमिक जाण शोषित जनता क अधिकारो की घोषणा' रखा गया ।

(५) इस सविधान की एक प्रमुख बात उरकी समात्मक पद्धति थी । विभिन्न जातिया का स्वायत्त प्रशासकीय इकाइया क रूप म संगठित किया गया । इकाइया का यह संगठन एन्ड्रिक था जार उह मध से पृथक होन का जरिकार था । जकिन अवयवी इकाइया का सोवियत काग्रेस या के द्रीय कायकारिणी समिति म कोइ प्रतिनिधित्व प्रदान नही किया गया । इस सध राज्य का नाम 'रूसी समाजवादी सघीय सोवियत गणराज्य' (R S F S R) रखा गया ।

(६) सविधान मे एक अखिल रूसी सोवियत काग्रेस की व्यवस्था की गई । यह राज्य की के द्रीय विधानसभा थी और इसकी सदस्य संख्या १,२०० थी । संस्था का निवाचन अप्रत्यक्ष रूप मे जानृपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली द्वारा होता था । के द्रीय सोवियत का निवाचन प्रांतीय सोवियतो द्वारा प्रांतीय सोवियता का जिला सोवियता द्वारा जिला सोवियता का ग्राम या नगर सोवियता द्वारा और ग्राम या नगर सोवियत का जनता द्वारा निर्वाचन किया जाता था । जकिन रूसी सोवियत काग्रेस का मुख्य काय परिवचना का सुनना और उनके मन्त्र व म अपनी स्वीकृति प्रदान करना था ।

(७) एक क द्रीय कायकारिणी (All Russian Central Executive Committee) की भी व्यवस्था की गई जिसका चुनाव अखिल रूसी सोवियत काग्रेस करती थी । इसमे २०० सदस्य होते थे । इसकी एक आंतरिक समिति होती थी, जिसमे ३० सदस्य थे । इस जांतरिक समिति को प्रेजोडियम का नाम दिया गया । के द्रीय कायकारिणी समिति के जादेशानुसार शासन सचालन करने के लिए एक 'जन प्रबन्धिका परिषद' (Council of People's Commission) थी, जिसके सदस्य विभिन्न शासन विभागा के अध्यक्ष होने थे ।

१९२४ का सविधान

रूस की बदलती हुई परिस्थितियो के अनुमार १९१८ के सविधान मे महत्त्वपूर्ण परिवर्तन करना आवश्यक हो गया । १९२२ म तीन जाय गणराज्य बाइलो

की बात छोड़कर दश की आंतरिक स्थिति सुधारने की चेष्टा करत । लेकिन सोवियत संघ ने ब्रिटेन और फ्रांस की ओर से युद्ध में प्रवेश किया । युद्धकाल में दश की आर्थिक और राजनीतिक स्थिति और तजी से बिगड़ी और संस्कार इस स्थिति का सामना न सकी । जार के युद्ध क्षेत्र में चले जाने के कारण इस समय सोवियत संघ का शासन रानी ज़ारीना द्वारा किया जा रहा था और ज़ारीना ने एक पाखण्डी सलाहकार रासपुतिन के प्रभाव में आकर विश्वासपात्र मंत्रियों को पदच्युत कर दिया । इसमें ज़ारशाही के परम्परागत समर्थक भी उसके विरोधी हो गये । युद्ध क्षेत्र में रूसी सेनाओं की जर्मन सेनाओं के हाथों पराजय और हार हुई ।

इस समयमें घटनाचक्र ने ज़ारशाही को बहुत अधिक निबल कर क्रान्तिकारियों को बहुत शक्ति प्रदान कर दी । हडनाले, ब्लूटमार और हत्याएँ आज दिन की घटनाएँ हो गयीं और पुलिस की दमन नीति इन्हें रोकने में निरर्थक असफल रही । मार्च १९१७ में ड्यूमा की मांग पर जार को सिद्धान्त छोड़ना पड़ा । वह आत्मरक्षा के लिए संपरिवार राजधानी छोड़ कर भागा, किंतु क्रान्तिकारियों ने समस्त परिवार का वध कर दिया । ड्यूमा के उद्धार के लिए शक्ति सदस्यों ने मिलकर एलेक्जेंडर केरेत्सकी के प्रधान मंत्रित्व में अस्थायी सरकार (Provisional Govt) का गठन किया ।

अक्टूबर क्रांति (१९१७)—मार्च १९१७ की घटनाएँ क्रांति का प्रथम चरण माने जाते हैं । केरेत्सकी के नेतृत्व में गठित अस्थायी सरकार का लक्ष्य था एक उदारवादी प्रजातंत्र की स्थापना । लेकिन यह एक निबल सरकार थी तथा यह व्यक्तिगत सम्पत्ति का बर्नाय रखने और युद्ध जारी रखने के पक्ष में थी । अतः जनता इससे असंतुष्ट रही । अप्रैल में लेनिन स्विट्जरलैंड से सोवियत संघ आ गया और उसने तुरन्त ही समाजवादी क्रांति का नारा दिया । लेनिन का शीघ्र ही सभी पक्षाओं की सहानुभूति और सहयोग प्राप्त हो गया । अक्टूबर १९१७ में लेनिन के नेतृत्व में बोल्शेविकों ने कर सबी सरकार का पदच्युत कर शासन सत्ता अपने हाथ में ले ली । इस प्रकार ज़ारशाही का स्थान लेनिन के नेतृत्व में स्थापित समाजवाद ने ले लिया । यह एक ऐसी घटना थी, जिसने समस्त इतिहासिक कालचक्र को प्रभावित किया । इस सरकार ने तुरन्त ही युद्ध रोकने, शान्ति के लिए संधि प्रस्ताव पारित करने और भूमि पर व्यक्तिगत स्वामित्व की समाप्ति आदि लोकप्रिय कार्य किए ।

१९१८ का संविधान

१९१८ का संविधान समाजवादी संघ का प्रथम संविधान है । इसका प्राप्ति का निर्माण एक आयोग ने किया जिसके अध्यक्ष थे सडिलोव और स्टालिन तथा बुम्गारिन आदि इसके सदस्य थे । पाँचवीं अधिल रूसी सोवियत कांग्रेस के अनुभवों के परभाव जून १९१८ में इस लागू किया गया । वास्तव में यह केवल सोवियत समाजवादी संघोप रूसी गणराज्य का संविधान था ।

इस संविधान की प्रमुख बातें अथ प्रकार थी

(१) सविधान में यह स्वीकार किया गया कि राज्य की सम्प्रभुता सावियतो में निहित होगी, जिनकी स्थापना स्थानीय एवं केन्द्रीय सभी स्तरों पर शासन संचालन के लिए की जायगी।

(२) सविधान का उद्देश्य सावियत रूस में एक समाजवादी राज्य की स्थापना करना और विश्व के अन्य राज्यों में समाजवाद का विषयी बनाना है।

(३) पूँजीपतियाँ, पादरियाँ, कुलको (जमादारा और बड़े किसानों) तथा जारशाही से सम्बन्धित अन्य व्यक्तियों का राजनीतिक अधिकार संचिन कर दिया गया।

(४) सविधान में व्यक्तिगत कुछ मौलिक अधिकारों की घोषणा की गई। इस उद्देश्य से सविधान में एक पन्नावना भी जोड़ी गई जिसका नाम 'श्रमिकों को घोषित जनता के अधिकारों की घोषणा' रखा गया।

(५) इस सविधान की एक प्रमुख बात उगकी सघात्मक पद्धति थी। विभिन्न जातियों का स्वायत्त प्रशासकीय इकाइयों के रूप में संगठित किया गया। इकाइयाँ का यह संगठन एन्ड्रिक था और उन्हें सघ से पृथक होने का अधिकार था। तबिन अवयवों इकाइयों को सोवियत कांग्रेस या केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति में कोई प्रतिनिधित्व प्रदान नहीं किया गया। इस सघ राज्य का नाम 'रूसी समाजवादी सघीय सोवियत गणराज्य' (R S F S R) रखा गया।

(६) सविधान में एक आखिल रूसी सोवियत कांग्रेस की व्यवस्था की गई। यह राज्य की केन्द्रीय विधानसभा थी और इसकी सदस्य संख्या १२०० थी। सदस्यों का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली द्वारा होता था। केन्द्रीय सोवियत का निर्वाचन प्रांतीय सावियतों द्वारा प्रांतीय सोवियतों का जिला सोवियतों द्वारा जिला सोवियतों का ग्राम या नगर सोवियतों द्वारा और ग्राम या नगर सोवियतों का जनता द्वारा निर्वाचन किया जाता था। जिनमें रूसी सोवियत कांग्रेस का मुख्य कार्य पत्रिकाओं का मुद्रण और उनके सम्पन्न में अपनी स्वायत्त प्रदान करना था।

(७) एक केन्द्रीय कार्यकारिणी (All Russian Central Executive Committee) का भी व्यवस्था की गई, जिसका चुनाव अखिल रूसी सोवियत कांग्रेस करती थी। इसमें २०० सदस्य होते थे। उसकी एक आंतरिक समिति होती थी, जिसमें ३० सदस्य थे। उस आंतरिक समिति को प्रेजीडियम का नाम दिया गया। केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के आदेशानुसार शासन संचालन करने के लिए एक जन प्रबन्धिका परिषद (Council of People's Commission) थी जिसके सदस्य विभिन्न शासन विभागों के अध्यक्ष होते थे।

१९२४ का सविधान

रूस की बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार १९२८ के सविधान में महत्वपूर्ण परिवर्तन करना आवश्यक हो गया। १९२२ में तीन राज्य गणराज्य बाइलो

रूस, यूक्रेन तथा ट्रांसकाकेशिया रूसी गणराज्य के साथ मिल गये और इन्होंने सोवियत सघ की नींव डाली। अखिल रूसी कांग्रेस और के द्रीय कायकारिणी में इह प्रतिनिधित्व प्रदान करना आवश्यक था। इसके अतिरिक्त दश म आंतरिक शांति स्थापित हो चुकी थी और बाहरी आक्रमण का कोई भय नहीं रहा था। कई देशों ने सोवियत रूस को वैधानिक मायता भी द दी थी। अत इन परिचयना को दृष्टि में रखते हुए १९२३ म सोवियत सघ की के द्रीय कायकारिणी समिति न सविधान का प्रारूप तैयार करने हेतु एक सवधानिक आयोग की नियुक्ति की। आयोग द्वारा निर्मित प्रारूप ३१ जनवरी, १९२४ को सोवियत सघ की द्वितीय सोवियत कांग्रेस ने स्वीकार कर लिया। १९२४ म ही ऊजवेक और तुकमान व १९२६ मे ताजिक भी रूस सघ में सम्मिलित हो गय। इस प्रकार सोवियत सघ ७ इकाइयों का एक सघ बन गया।

१९२४ का सविधान १९१८ के सविधान का विस्तृत तथा परिवर्द्धित रूप था। इस सविधान म निम्न मुख्य बातें थी

(१) सघ तथा राज्यो (७ इकाइयो) में शक्तियों का विभाजन कर दिया गया। अवशिष्ट शक्तिया राज्यो को दी गयी।

(२) इस सविधान द्वारा श्रमिकों का शासन स्थापित किया गया तथा पूजी-पति, व्यक्तिगत व्यापारी पादरी आदि का मताधिकार स बर्चित कर दिया गया।

(३) सघीय सरकार के ५ मुरय प्रशासकीय अग थे

(i) के द्रीय सोवियत कांग्रेस—सघ में सम्मिलित समस्त गणराज्यों के प्रति निधि इसके सदस्य थे। इसमें सघ की समस्त विधायी शक्तिया निहित थी। इसका अधिवेशन बहुत ही थोड़े समय के लिए तथा लम्बे अवकाश के पश्चात् होता था।

(ii) के द्रीय कायकारिणी समिति—के द्रीय कायकारिणी समिति को के द्रीय सोवियत कांग्रेस ने अपने समस्त अधिकार प्रदान कर दिये थे। इस समिति व दो सदन होते थे—सघीय सोवियत (Soviet of the Union) और राष्ट्रीयताओं की सोवियत (Soviet of the Nationalities)। प्रथम सदन के सदस्यों का निर्वाचन रूस की जनता करती थी। राष्ट्रीयताओं की सोवियत म सघ में सम्मिलित गणराज्यों का प्रतिनिधित्व था।

(iii) प्रेजीडियम—के द्रीय कायकारिणी समिति का अधिवेशन भी अल्पकाल के लिए ही होता था। अत अंतरिम काल में इसकी शक्तियों का प्रयोग एक अय समिति करती थी, जिस प्रेजीडियम कहा जाता था। अंतरिम काल में कायकारिणी समिति के समस्त अधिकार इसे मिल जाते थे। इसकी सदस्य संख्या २७ थी और इसका निर्वाचन समिति ही करती थी।

(iv) के द्रीय जन प्रबधक परिषद—एक के द्रीय जन प्रबधक परिषद की भी व्यवस्था की गयी थी जो पाश्चात्य सविधानों के दृष्टिकोण से एक मन्त्रिपरिषद के समान थी। इस सभी प्रशासकीय अधिकार दिये गये थे। यह अपने कार्यों के

लिए केन्द्रीय कार्याकारिणी समिति तथा प्रेज़ीडियम के प्रति उत्तरदायी थी। इसके १५ सदस्य थे, जो कार्याकारिणी समिति द्वारा नियुक्त होते थे।

(१) सर्वोच्च न्यायालय—सावियत संघ के एक सर्वोच्च न्यायालय की भी स्थापना की गयी। यह एक स्वतंत्र संस्था न होकर सोवियत कांग्रेस का ही एक अंग था। इसे न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति प्राप्त नहीं थी।

(४) इकाइयों के अंतर्गत भी केंद्रीय शासन के समान ही शासन पद्धति को अपनाया गया। यहाँ भी सावियत कांग्रेस, कार्याकारिणी समिति, प्रेज़ीडियम, मन्त्रिपरिषद की व्यवस्था थी। गणराज्यों को मिफ स्थानीय और सांस्कृतिक स्वायत्तता प्राप्त थी और उनके अधिकार महत्वपूर्ण नहीं थे।

१९३६ का संविधान या स्टालिन संविधान

१९३५ तक सोवियत रूस में साम्यवाद भली प्रकार स्थापित हो गया था और इस समय तक सोवियत रूस में आर्थिक क्षेत्र में अमाव्यारण प्रगति कर ली थी। सोवियत संघ में इस समय तक ११ गणराज्य सम्मिलित हो गए थे। इन परिवर्तित परिस्थितियों में यह आवश्यक समझा गया कि १९२४ के संविधान में उस प्रकार का परिवर्तन किया जाय, जो कि नवीन परिस्थितियों के अनुरूप हो।

अतः १९३५ में सोवियत कांग्रेस के आदेशानुसार स्टालिन की अध्यक्षता में एक संवैधानिक आयोग की स्थापना की गयी, जिसमें ३१ सदस्य थे। कांग्रेस ने अपने प्रस्ताव में कहा कि आयोग एक ऐसे संविधान की रचना करे, जो अधिन प्रजातंत्र तथा समाजवादो सामाजिक सिद्धान्तों पर आधारित हो। निम्नलिखित सिद्धान्तों को भावी संविधान का आधार बनाया गया।

- (१) सीमित मताधिकार के स्थान पर वयस्क मताधिकार की व्यवस्था।
- (२) अप्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली के स्थान पर प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली की व्यवस्था।
- (३) सुले मतदान के स्थान पर गुप्त मतदान की व्यवस्था।
- (४) नवीन सामाजिक तथा आर्थिक परिस्थितियों के अनुरूप राजनीतिक संस्थाओं की व्यवस्था।

इस समिति ने जो संविधान तैयार किया उसकी ६ करोड़ प्रतियाँ छपाकर जनता में वितरित की गयीं, जिसमें वे उस पर विचार विमर्श कर सकें। प्रस्तावित संविधान पर विचार करने के लिए लाखों मभाओं का आयोजन किया गया और लोगों को अवसर दिया गया कि वे उसमें सुधार प्रस्तावित कर सकें। परिणामस्वरूप जनता द्वारा कुल लगभग १ लाख २० हजार सुधार प्रस्तावित किए गए। इन सभी सुधारों पर सोवियत रूस की उभरीय कांग्रेस द्वारा अपने एक आवश्यक अधिवेशन में विचार किया गया। इस कांग्रेस ने ५ नवम्बर १९३६ के दिन ४३ सुधारों के साथ नए संविधान की घोषणा किया और जनवरी १९३७ में यह संविधान लागू किया गया। यह संविधान स्टालिन संविधान के नाम से प्रसिद्ध है, क्योंकि

स्टालिन इस मर्यादात्मक आयोग के अध्यक्ष व और इस संविधान के निर्माण में उनका सबसे मुख्य हाथ था।

संविधान की विशेषताएँ

१९३६ का स्टालिन संविधान ही सोवियत संघ का वर्तमान संविधान है। यद्यपि परिवर्तित परिस्थितियों के अनुसार इस संविधान में कुछ परिवर्तन हुए हैं, किंतु संविधान का मूल स्वरूप अब भी वही है।

इस संविधान की प्रमुख विशेषताओं का अध्ययन निम्न रूप में किया जा सकता है

(१) संविधान का नया अर्थ—सोवियत संघ की प्रथम विशेषता संविधान शब्द के सम्बन्ध में ही है। संविधान का सामान्य आशय कानूनों और परम्पराओं के रूप में एक ऐसी व्यवस्था से होता है, जो यह बताना है कि राज्य किस पथ पर चलेगा। संविधान का महत्त्व ही इस बात में है कि शासन में सम्बन्धित सभी पदाधिकारी उसका पालन करने के लिए बाध्य होते हैं लेकिन सोवियत संघ में संविधान को एक नवीन और अपेक्षाकृत कम महत्त्वपूर्ण धारणा के रूप में अपनाया गया है। वहाँ क्रांति और क्रांति का निर्देशन करने वाली शक्ति साम्यवादी दल ही सब कुछ है और संविधान उनका हाथ में एक साधन मात्र है। संविधान की यह गौण स्थिति स्टालिन के इन शब्दों से स्पष्ट हो जाती है 'व्यवहार में जो कार्य कर लिये जाते हैं और जिनमें सफलता मिल जाती है संविधान उन्हीं का पक्षोद्भव करने या वैधिक रूप देने का कार्य करता है।' व्यवहार में स्थिति यही है और इस सम्बन्ध में एक उदाहरण के आधार पर अब दशा के संविधानों से सोवियत संविधान का अंतर स्पष्ट किया जा सकता है। १९४६ के चुनाव के पूर्व ही कभी सरकार ने सर्वोच्च सोवियत के लिए निर्वाचित होने वाले उम्मीदवारों की आयु १८ वर्ष से २३ वर्ष निर्धारित कर ली और इसी डिग्री के अनुसार वहाँ निर्वाचन भी हो गया। बाद में नई सर्वोच्च सोवियत ने इसे यथाविधि पारित करके संविधान में समावेश कर दिया। ऐसा कार्य अब देश में असंबैधानिक समझा जायगा, परन्तु रूस में नहीं।

संविधान के सम्बन्ध में सोवियत संघ द्वारा अपनाया गया इस दृष्टिकोण के कारण जेकब और जिक तो यहाँ तक लिखते हैं कि—रूस का संविधान सोवियत सरकारी व्यवस्था को समझने में शायद ही कोई सहायता देता है आज का सोवियत संविधान स्टालिन द्वारा १९३६ में लिखा गया था। उस समय भी वह रूस में पायी जाने वाली राजनीतिक और सत्ता सम्बन्धी वास्तविकता को चित्रित नहीं करता था आज तो वह उसका और भी कम चित्रण करता है।¹

¹ The constitution of the Soviet Union provides little if any help to the understanding of the Soviet system. The present constitution was written in 1936 by Stalin. Even at that time it provided no picture of political and powers reality in the Soviet Union and it provides even less today.

‘सोवियत रूस के संविधान का प्रमुख आधार समाजवाद के सिद्धांत हैं।’ संविधान के प्रथम अनुच्छेद में ही स्पष्टतया घोषित किया गया है कि ‘सोवियत संघ श्रमिकों और कृषकों का एक समाजवादी राज्य है। संविधान के अनुच्छेद ३ और ४ में भी इसी विचार का विस्तृत अभिव्यक्ति प्रदान की गई है।

१८१८ और १९२४ के संविधानों में समाजवादी व्यवस्था की स्थापना के बारे में लाभगमन रखा गया था। वस्तुतः उस समय समाजवाद का आधार तैयार हो रहा था लेकिन १९३६ तक समाजवाद की पूर्णरूपण स्थापना और व्यवस्था हो चुकी थी। अतः इस संविधान द्वारा सोवियत रूस को एक समाजवादी राज्य घोषित किया जा सका। स्टालिन ने अपनी इस समाजवादी व्यवस्था को स्पष्ट करते हुए कहा था कि ‘हमारे कारखाने और मिलें बिना पूंजीपतियों के ही चल रहे हैं। सबसाधारण ही सारे औद्योगिक कार्यों का संचालन कर रहे हैं। इसी को हम व्यावहारिक समाजवाद कहते हैं। हमारे खेत में कृषक बिना जमींदारी के काम करते हैं। कृषि काम का संचालन भी सामान्य लोग ही करते हैं। इसी को हम व्यावहारिक समाजवाद और स्वतंत्र सामाजिक जीवन कहते हैं।’ समस्त भूमि पर, समस्त खनिज पदार्थों और उत्पादन के सभी साधनों पर राज्य का पूर्ण अधिकार है और राज्य की आर से सबसाधारण इन साधनों में लाभ उठाने हैं। कोई व्यक्ति न किसी का शोषण कर सकता है और न किसी को सता सकता है। इस प्रकार सोवियत रूस में उत्पादन के साधनों पर व्यक्तिगत स्वामित्व समाप्त कर दिया गया है और इस दृष्टि से सोवियत रूस निश्चित रूप से एक समाजवादी राज्य है।^१ सोवियत रूस में उत्पादन के साधनों पर या तो राज्य का स्वामित्व है अथवा उन्हें सहकारी या सामूहिक स्वामित्व के अन्तर्गत रखा गया है।

सोवियत रूस के इस समाजवादी राज्य में स्वाभाविक रूप से अकम्पन्य व्यक्तियों के लिए कोई स्थान नहीं है। संविधान के अनुच्छेद १२ में काम को एक पवित्र कर्तव्य और प्रत्येक स्वस्थ व्यक्ति के लिए सम्मान की बात कहा गया है और इस धारणा को अपनाया गया है कि जो काम नहीं करेगा, वह लायेगा भी नहीं। सोवियत राज्य द्वारा अपने नागरिकों को ऐसे व्यापक आर्थिक अधिकार प्रदान किए गये हैं, जो पश्चिमी प्रजातन्त्रीय देशों के नागरिकों का प्राप्त नहीं हैं। उदाहरण के लिए सभी नागरिकों को काम का अधिकार, व्यापकतम रूप में—सामाजिक सुरक्षा का अधिकार और विश्राम का अधिकार प्रदान किया गया है। आर्थिक, राजनीतिक, सांस्कृतिक और सामाजिक जीवन के सभी क्षेत्रों में स्त्रियों को पुरुषों से पूर्ण समानता प्रदान की गई है और समान काम के लिए समान वेतन का विचार को व्यवहार में

१ Under Stalin's leadership private ownership of the means of production in Russia has disappeared and that from this point of view the Soviet Union is definitely a Socialist state
—Florinsky Michael T *Government of Continental Europe*
p 925 26

अपना लिया गया है। सोवियत रूस में उत्पादित वस्तुओं के बंटवारे का आधार यह सिद्धान्त है 'प्रत्येक अपनी योग्यता के अनुसार काय करे और काय के अनुसार प्राप्त करे।'¹

सोवियत रूस की इस समाजवादी व्यवस्था के सम्बन्ध में कुछ प्रश्न उपस्थित होने हैं। प्रथम, क्या सोवियत रूस में व्यक्तिगत सम्पत्ति का अस्तित्व है? और द्वितीय, क्या सोवियत रूस में आय सम्बन्धी असमानताएँ हैं? इन दोनों ही प्रश्नों का उत्तर 'हाँ' में दिया जा सकता है। सोवियत रूस में अब भी किसी न किसी रूप में व्यक्तिगत सम्पत्ति और निजी स्वामित्व विद्यमान है। सविधान का अनुच्छेद ६ व्यक्तिगत कृषकों और कामगारों का आज्ञा देता है कि वे अपने अपने निजी व्यावसायिक मस्थान रख सकते हैं, किन्तु शत यह है कि इन मस्थानों में वे स्वयं मेहनत करते हैं और वे अन्य लोगों की मेहनत पर नहीं चलाय जाते। इस प्रकार सविधान ने छोटे पैमाने पर व्यक्तिगत उद्योगों को मान्यता दी है। इसी प्रकार अनुच्छेद १० नागरिकों के व्यक्तिगत सम्पत्ति रखने के अधिकार को स्वीकार करता है। 'इस सम्पत्ति में नागरिकों के काम की आय और बचत हो सकती है, उनके रहने का मकान और घर का सामान हो सकता है, घर का फर्नीचर, बतन और अपने व्यक्तिगत आराम तथा काम की चीजें हो सकती हैं।'¹ मकान बनाने के लिए कामगारों को सस्त व्याज की दर पर ५ हजार से १० हजार रूबल तक ऋण भी मिल सकता है।

सोवियत रूस में आय सम्बन्धी असमानता भी है। 'प्रत्येक अपनी योग्यता के अनुसार काय करे और उसे काय के अनुसार वेतन मिल'—इस धारणा में आय सम्बन्धी असमानता निहित है। इसमें सन्देह नहीं कि रूस में आय सम्बन्धी असमानता उतनी उग्र नहीं है जितनी कि पूँजीवादी देशों में है किन्तु इसके साथ ही आय सम्बन्धी असमानता इतनी कम भी नहीं है कि उनकी सवया उपेक्षा की जा सके। उदाहरण के लिए १९५० में किसी कुशल शिल्पी का मासिक वेतन ६०० रूबल था, जबकि सचालकों और प्रबंधकों का मासिक वेतन ६ हजार रूबल से लेकर १६ हजार रूबल तक था। इसका अतिवृत्त उच्च वेतनभोगी अधिकारियों को अच्छे निवासस्थान, मोटरकार और अन्य अनेक विशेष सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं, जो इस आय सम्बन्धी असमानता को और बढ़ा देती हैं।

वस्तुस्थिति यह है कि स्टालिन के समय में ही सोवियत शासकों के द्वारा व्यक्तिगत सम्पत्ति और आय सम्बन्धी असमानता के विषय में सिद्धान्तवादी दृष्टिकोण अपनाने के बजाय यथाथवादी और व्यावहारिक दृष्टिकोण अपनाया गया है। इसके अतिरिक्त कम्युनिस्ट दशन में समाजवाद और साम्यवाद दो विभिन्न

¹ From each according to his ability to each according to his work

अवस्थाएँ हैं। मार्क्सवादी दशन के अनुसार समाजवाद में जो कि साम्यवाद के पहुँच की अवस्था है आर्थिक असमानता के लिये कुछ स्थान है। पूरा आर्थिक असमानता और व्यक्तिगत सम्पत्ति का निनाश निवेद्य तो साम्यवादी अवस्था के प्रतीक है। मार्क्सवादी दशन के अनुसार सोवियत रूस अब तक समाजवाद को ही अपना मक़ा है साम्यवाद को नहीं। सोवियत नेताओं के अनुसार साम्यवाद की दिशा में वह गतिशील है। स्वतंत्र विचार के आधार पर कहा जा सकता है कि सोवियत रूस साम्यवाद की स्थिति अर्थात् राज्यहीन और वर्गहीन समाज की स्थापना और पूरा समानता का प्राप्त कर सकगा इसमें सन्देह के लिए पर्याप्त गुंजाइश है।

(५) विशेष अर्थों में सोवियत की सर्वोच्चता—सोवियत 'यायशास्त्रियों का विचार है कि यह मविधान देश का सर्वोच्च विधान अथवा मौलिक विधि है और किसी भी गणराज्य या सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्मित कानून तथा कार्यपालिका के आदेश अनिवार्यतः इसके अनुकूल होंगे। परंतु वस्तुतः मविधान की सर्वोच्चता सिद्ध है और इस अमरीकी या भारतीय सोवियत के अर्थों में सर्वोच्च नहीं कहा जा सकता। व्यवहार में स्थिति यह है जिसे परोक्ष रूप से सिद्धांत में भी स्वीकार कर लिया गया है कि राज्य का आधारभूत सिद्धांत सोवियत नहीं बरन् 'सवहारावर्ग का अधिनायकत्व है। जहाँ सोवियत सवहारा अधिनायकत्व के द्वारा मयादित होता है। टाउटस्टर के शब्दों में सोवियत सवहारा अधिनायकत्व की उपज है न कि इसकी जननी। सवहारा ही समस्त शक्ति का स्रोत है और वास्तव में सवहारा अधिनायकत्व ही सोवियत का मूल तत्त्व है। सवहारा अधिनायकत्व की शक्ति असंमित है और इस पर किसी नियम या विधान की मर्यादा नहीं है।' सवहारा अधिनायकत्व का अंतर्गत अर्थ होता है—साम्यवादी दल का अधिनायकत्व। दल वल्लती हुई परिस्थितियों और आवश्यकताओं का समान्य व्याख्याता है और दल के आदेशों निर्देशों के अनुसार सोवियत को नियमित तथा सशोधित होना होता है।

(६) सोवियत अर्थों में ससद की प्रधानता—सोवियत 'यायशास्त्री अपन सोवियत की एक अथ विशेषता बतलाते हैं—व्यवस्थापिका या ससद की प्रधानता। मधीय सरकार की सर्वोच्च मत्ता सर्वोच्च सोवियत में निहित है और वह सर्वोच्च विधान निर्मात्री मत्ता है। उसे सोवियत में सशोधन की अनन्य (exclusive) और पूरा शक्ति प्राप्त है और उसका कोई नियम सोवियत के प्रतिबल होने पर भी सर्वोच्च 'यायालय उस अर्थ घोषित नहीं कर सकता। मंत्रपरिषद और प्रेजीडियम अपन सभी कार्यों के लिए सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी हैं। उक्त बातों के आधार पर वह यह निष्कर्ष निकालते हैं कि सोवियत सघ में 'ट्रिटेन के ही समान ससद की प्रधानता के सिद्धांत को अपनाया गया है। लेकिन व्यवहार में सवहारा सोवियत की यह प्रधानता एक निरर्थक कल्पना मात्र है। सर्वोच्च सोवियत की शक्ति पर अनन्य प्रतिबंध हैं और मवप्रमुख बात यह है कि उस अपना प्रत्येक कार्य सवहारा दल के आदेशों के अनुसार ही करना होता है। अल्पवालीन बैठकों और सर्वोच्च

सोवियत की कायप्रणाली से सम्बन्धित अथवा वाते भी ऐसी हैं कि सर्वोच्च सोवियत विधायी या प्रशासनिक क्षेत्र में प्रभावी नियंत्रण रखने में नितात असमर्थ है।

(७) सघात्मक शासन—सोवियत सविधान द्वारा सघात्मक शासन व्यवस्था को अपनाया गया है। सविधान की धारा १३ में उल्लेख है कि सोवियत सघ एक सघीय राज्य है जिसकी इकाइयाँ स्वेच्छापूर्वक सगठित हुई हैं। सोवियत सघ के अतगत चार प्रकार की इकाइयाँ हैं जिनकी शासन प्रणाली और अधिकार भिन्न भिन्न हैं। ये चार प्रकार की इकाइयाँ हैं—(१) सघीय गणराज्य (Union Republics), (२) स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republics) (३) स्वायत्त प्रदेश (Autonomous Regions) और (४) राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas)।

सोवियत सघ में १५ सघीय गणराज्य हैं और वे भौगोलिक आधार के स्थान पर राष्ट्रीयता के आधार पर सगठित हैं। प्रत्येक सघीय गणराज्य का अपना मन्दिान है और सोवियत सघ के सघीय विधानमण्डल के द्वितीय सदन राष्ट्रीयताओं की सोवियत में प्रत्येक के द्वारा ३२ प्रतिनिधि भेजे जाते हैं। सघीय गणराज्यों के क्षेत्र के अतगत स्वायत्त गणराज्य हैं, जिनका अपना अलग अलग मन्दिान है। ये सघों में २० हैं और इनमें से प्रत्येक का द्वितीय सदन में ११ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। इसी प्रकार ८ स्वायत्त प्रदेश हैं जिनमें से प्रत्येक को द्वितीय सदन में ५ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार प्राप्त है। इनके सगठन का आधार संस्कृति तथा मूलवर्गीय समूह है। सोवियत सघ में १० राष्ट्रीय प्रान्त भी हैं। प्रत्येक राष्ट्रीय प्रान्त को द्वितीय सदन में १ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार प्राप्त है।

सोवियत सघ के अतगत चार प्रकार की इकाइयों की जो व्यवस्था की गई है उसका मूल कारण यह है कि सोवियत सघ में अनेक राष्ट्रीयताओं के लोग निवास करते हैं, जिनकी भाषा, धर्म, सभ्यता और संस्कृति में पर्याप्त विभिन्नताएँ हैं।

(८) नागरिकों के अधिकार और कतव्य—जिस प्रकार भारत अमरीका, आयरलैण्ड और जापान आदि देशों के सविधानों द्वारा वहाँ के नागरिकों के अधिकारों का वर्णन किया गया है उसी प्रकार से सोवियत सविधान में नागरिकों के अधिकारों का उल्लेख किया गया है। मूल अधिकारों के साथ साथ सविधान में कतव्यों का भी वर्णन है। सोवियत सविधान द्वारा प्रदत्त अधिकारों में प्रमुख हैं—काम का अधिकार, विश्राम तथा अवकाश का अधिकार, भौतिक सुरक्षा का अधिकार, शिक्षा का अधिकार, समानता का अधिकार, धार्मिक और राजनैतिक स्वतन्त्रता का अधिकार आदि।

आग और जिक के द्वारा सोवियत अधिकार पत्र का इतिहास का सर्वाधिक असाधारण अधिकार पत्र' कहा गया है। उनके इस विचार का सर्वाधिक प्रमुख कारण यह है कि जहाँ अथ देशों के सविधानों द्वारा नागरिकों के अधिकारों, विचार और अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता, सगठन की स्वतन्त्रता, धार्मिक स्वतन्त्रता और सम्पत्ति की स्वतन्त्रता को प्रमुखता प्रदान की गई है, वहाँ सोवियत सविधान नागरिकों के अधिकारों—काम का अधिकार, विश्राम तथा अवकाश का अधिकार और

शौतिक सुरक्षा के अधिकार—को प्रमुख स्थिति और नागरिक अधिकारों का गौण स्थिति प्रदान करना है। जहाँ तक आर्थिक अधिकारों का सम्बन्ध है, सोवियत नागरिक अपनी व्यवस्था पर गव कर सकते हैं। लेकिन सोवियत नागरिकों के नागरिक अधिकारों की स्थिति निश्चित रूप से मद्दिग्ध है।

(९) सोवियत प्रणाली—सोवियत रूस के मविधान की एक प्रमुख देन सोवियत प्रणाली है। सोवियत शब्द का अर्थ है श्रमिकों के द्वारा चुनी गई परिषद या उनके प्रतिनिधियों की सभा।¹ इस प्रकार ये सोवियतें श्रमिकों की समस्याएँ हैं। अक्टूबर क्रांति में सोवियतों ने महत्वपूर्ण भूमिका अदा की थी, इसलिए क्रान्ति के बाद स्थापित व्यवस्था में भी उनका महत्वपूर्ण स्थान रखा गया। विशिस्की के अनुसार "सोवियतें रूस को प्रमुख सयगुणों सरकारी समस्याएँ हैं जो रूस के सभी श्रमिक वर्गों को लिए, राष्ट्रीय प्रजातीय, व्यावसायिक, विद्या और धर्म के भेदभाव के बिना एक सूत्र में बाधती हैं।"¹

सोवियत सभ में प्रत्येक गाँव, नगर फक्टरी जिला, प्रान्त, सघीय गणराज्य तथा सभ के लिए सोवियत बनी हुई है। सेना में भी सोवियत बनी हुई है। इन सोवियतों में श्रमिक वर्ग प्रत्यक्ष और गुप्त मतदान के आधार पर अपने प्रतिनिधि चुनकर भेजता है। ये सोवियतें जनता का शासन से सम्बन्धित करती हैं और जनता तथा साम्यवादी दल के बीच बड़ी का काय करती है। लेनिन ने इस पद्धति को श्रेष्ठता बतलाते हुए लिखा है कि "सोवियत प्रणाली बुजुआ (पूँजीवादी), ससदीय प्रणाली से कई गुना श्रेष्ठ है क्योंकि इसमें सरकार का काय चलाने के लिए स्वतन्त्र, विस्तृत और अधिकतम उत्साह के साथ समस्त जनता भाग लेती है। बुजुआ प्रणाली की प्रतिनिधि समस्याएँ शोषक वर्ग का प्रतिनिधित्व करती हैं, सोवियतें सर्वसाधारण श्रमिक जनता का।"¹

(१०) शक्ति पृथक्करण की अवहेलना—सयुक्त राज्य अमरीका का सविधान शक्ति पृथक्करण पर आधारित है, परन्तु सोवियत रूस के सविधान में शक्ति पृथक्करण सिद्धांत को एक पूँजीवादी सिद्धांत कहकर इसकी अवहेलना की गई है। रूस में मन्त्रिपरिषद् सर्वोच्च सोवियत द्वारा चुनी जाती है और वह सर्वोच्च सोवियत के ही प्रति उत्तरदायी है। इसी प्रकार उच्चतम न्यायालय व यायात्रीग भी सर्वोच्च सोवियत द्वारा चुने जाते हैं। सर्वोच्च सोवियत की समिति के रूप में एक विशेष मन्त्रा प्रेजीडियम की व्यवस्था की गई है जो सर्वोच्च सोवियत द्वारा चुनी जाती है और सर्वोच्च सोवियत का अवकाश व समय उसकी शक्तियों का प्रयोग करती है। जिस रूप में सोवियत शासन व्यवस्था का गठन किया गया है, उससे शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत की अवहेलना नितांत स्पष्ट हो जाती है।

1 The Soviets constitute the most all embracing state organisation which unite all the working people of the Soviet Union regardless of sex nationality race occupation party affiliation, education religion etc —Vyshinsky, *The Law of the Soviet State* p 32

(११) प्रेजीडियम—रूस की शासन व्यवस्था में प्रेजीडियम एक ऐसी संस्था है, जिसे कई दृष्टि से अनोखी कहा जा सकता है। प्रेजीडियम ३७ सदस्यों की एक समिति है जिसके सदस्य दोनो सदनों की एक सम्मिलित बैठक में चुने जाते हैं। इसकी विचित्रता कई रूपों में है। सबसे प्रथम, जहाँ विश्व के अनेक राज्यों में एकल कार्यपालिका है, सोवियत रूस में स्विटजरलण्ड के समान प्रेजीडियम के रूप में बहुल कार्यपालिका है। द्वितीय, प्रेजीडियम यद्यपि एक कार्यपालिका संस्था है लेकिन व्यवहार में इसके द्वारा ऐसी अनेक शक्तियों का प्रयोग किया जाता है, जिनका प्रयोग अन्य देशों में व्यवस्थापिका या सर्वोच्च न्यायालय करता है। इन्हीं आधारां पर प्रेजीडियम को 'सोवियत सविधान का एक रोचक आविष्कार'^१ कहा जाता है।

(१२) एक दलीय व्यवस्था—सोवियत सविधान की एक अन्य विशेषता है एक दलीय व्यवस्था। इस सम्बन्ध में जो बातें उल्लेखनीय हैं साम्यवादी दल की संवैधानिक स्थिति तथा सिर्फ एक ही दल का अस्तित्व। प्रजातांत्रिक सविधानों में राजनीतिक दल एच्छिक संगठन होते हैं और उन्हें सविधान द्वारा मान्यता प्रदान करने की आवश्यकता नहीं ममक्षी जाती, लेकिन सोवियत सविधान में साम्यवादी दल का मान्यता प्रदान की गई है। सविधान की धारा १२६ में कहा गया है कि 'सर्वोच्च सक्रिय और राजनीतिक दृष्टि से जागरूक नागरिक साम्यवादी दल के अंतर्गत संगठित होंगे, जो समाजवादी व्यवस्था की स्थापना में सघनत श्रमिकों का अग्रगण्य है तथा सधारा वग के सभी संगठनों का केन्द्र है।' इसी प्रकार सविधान की धारा १४१ में कहा गया है कि सोवियत रूस में माक्स और लेनिन की विचारधारा पर आधारित साम्यवादी दल का ही गठन किया जा सकता है और अन्य कोई दल सोवियत निर्वाचनों में भाग लेने का अधिकार नहीं है।^१

इस सम्बन्ध में एक अन्य महत्वपूर्ण बात यह है कि सोवियत रूस में साम्यवादी दल और सरकार एक ही है। साम्यवादी दल ही वास्तव में देश का शासन करता है और सरकार के विभिन्न अंग दल के माधन मात्र हैं। जिक क शब्दा में "यहाँ दल और सरकार का इतना अटूट सम्बन्ध है कि यह कहना असम्भव है कि दल का कार्य कहा समाप्त होता है और शासन का कार्य वहाँ प्रारम्भ होता है। कुछ विशय व्यक्ति ही दलीय संगठन और शासन संगठन दोनों में सर्वोपरि स्थान रखे हुए हैं और यह निश्चित करना असम्भव रहता है कि ये कब दल के नेता की भाँति या कब शासन अधिकारी के रूप में कार्य करते हैं।"^२

(१३) लोकतांत्रिक केन्द्रवाद (Democratic Centralism)—सोवियत सविधान की एक विशेषता लोकतांत्रिक केन्द्रवाद है और सोवियत रूस में सघीय और

^१ The Presidium is an interesting innovation of the Soviet Constitution

^२ Zink H. *Modern Governments* p 567

इकाइयों की शासन व्यवस्था, उच्च व निम्न सोवियतें तथा साम्यवादी दल सभी का काय लोकतांत्रिक केन्द्रवाद के आधार पर संचालित होना है। लोकतांत्रिक केन्द्रवाद का तात्पर्य यह है कि नाकतंत्र तथा केन्द्रवाद की परस्पर विरोधी प्रवृत्तियों का समन्वय किया गया है। इसमें लोकतांत्रिक तत्त्व यह है कि नागरिकों को शासन काय में भाग लेने का समुचित अवसर प्रदान किया जाता है। केन्द्रवादी तत्त्व यह है कि शासन या दल का प्रत्येक अंग अपने उच्च अंग के आधीन है। निम्न स्तर के अंग का ऊपरी सीमा तक स्वतंत्रता है जिस सीमा तक उच्च अंग उस पर प्रतिबंध नहीं लगाता। प्रत्येक निम्न अंग के लिए अपने उच्च अंग की आज्ञा का पालन करना अनिवार्य है। अतः अनन्ततागत समस्त राज्यशक्ति एक केन्द्र बिंदु में जाकर निहित हो जाती है।

सोवियत नला और साम्यवादी विचारक इस लोकतांत्रिक केन्द्रवाद के बहुत अधिक प्रशंसक हैं। लनिन लोकतांत्रिक केन्द्रवाद का अर्थ बतलाते हैं 'निरिक्षण का केन्द्रोत्करण और कार्यो का विकेंद्रोत्करण।' इसी प्रकार विंगिस्की लिखता है, 'सोवियत संघ लोकतांत्रिक केन्द्रवाद के सिद्धान्त पर निर्मित है जो पूंजीवादी राज्यों के नौकर शाही के केन्द्रोत्करण का पूर्ण विरोधी है।'¹ किंतु पाश्चात्य लेखक इस धारणा को बहुत आलोचक हैं। फेनसोड का कहना है 'व्यवहार में लोकतांत्रिक केन्द्रवाद के केन्द्रवाद की ही प्राथमिक महत्ता है।' आग और जिक का भी यही विचार है।

(१४) 'यायपालिका का निबल स्थिति—पाश्चात्य प्रजातन्त्रीय धारणा को अन्तर्गत 'यायपालिका का सरकार को एक ऐसे स्वतंत्र अंग की स्थिति प्रदान की गई है जो संविधान और कानून को अनिश्चित अर्थ किसी तत्त्व से वेष्टा हुआ नहीं है और जिसके क्षेत्र में व्यवस्थापिका या कायपालिका हस्तगेष नहीं कर सकती। लेकिन सोवियत संविधान साम्यवादी दशन पर आधारित है, जो 'यायपालिका की स्वतंत्रता में विश्वास नहीं करता। सोवियत संघ में 'यायपालिका सामान्य शासन का ही एक अंग है, जिसका कर्तव्य समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ करना और समाजवाद के अनुशासकों को दण्ड देना है।

शक्ति की दृष्टि से भी सोवियत संघ में 'यायपालिका की वह स्थिति नहीं है जो समुक्त राज्य अमरुवा या अंग किमी सम राज्य में है। सोवियत संघ का सर्वोच्च 'यायानय या गणराज्या के उच्चतम 'यायालय किसी कानून को इस आधार पर अर्थात् घोषित नहीं कर सकत कि वह संविधान के विरुद्ध है। इस प्रकार सोवियत संघ में सर्वोच्च 'यायालय को संविधान की व्याख्या का अधिकार प्राप्त नहीं है।

¹ The Soviet Union is built on the principle of democratic centralism sharply opposed to the bureaucratic centralism of the capitalist state

दूसरे शब्दों में, सोवियत रूस में यायिक पुनर्विलोकन की धारणा को नहीं अपनाया गया है।

(१५) लोकनिर्णय और वापस बुलाने की व्यवस्था (Provision for Referendum and Recall)—सोवियत रूस के सविधान के अनुच्छेद ४६ की पाचवी धारा में लोकनिर्णय की व्यवस्था की गई है। लोकनिर्णय प्रेजीडियम अपनी इच्छा से या किसी सघीय गणराज्य की माँग पर करवा सकता है सविधान के अनुच्छेद १४२ में नागरिकों को अधिकार दिया गया है कि वे अपने प्रतिनिधियों को वापस बुला सकते हैं, यदि उनका काय सन्तोषजनक न हो। सोवियत रूस जैसे विशाल देश में ये व्यवस्थाएँ विशेषताएँ ही नहीं जायेंगी, लेकिन एकदलीय राज्य में इनका व्यावहारिक महत्त्व सदिग्ध है।

सोवियत सविधान की उपरोक्त विशेषताओं से यह निता न स्पष्ट है कि सोवियत शासन व्यवस्था 'सविधानवाद' (Constitutionalism) को एक अनुपम भेंट है।

एक नवीन सविधान

जनवरी १९५६ में आयाजित काँग्रेस में प्रतिवेदन प्रस्तुत करते हुए ख्रुश्चेव ने एक नवीन सविधान के निर्माण या १९३६ के सविधान को बदली हुई परिस्थितियों के अनुरूप रूप प्रदान करने की आवश्यकता का उल्लेख किया था। उसका विचार था कि १९३६ से लेकर अब तक सोवियत रूस बहुत अधिक आर्थिक और राजनीतिक प्रगति कर चुका है, नवीन आर्थिक सम्बन्ध स्थापित हो गए हैं और सोवियत रूस विश्व में अब लक्रेला समाजवादी राज्य नहीं है। अब सोवियत रूस की समाजवादी व्यवस्था पूणतया सुरक्षित है। अतः परिस्थितियों की माँग है कि नागरिक अधिकारों और स्थानीय स्वशासन संस्थाओं आदि से सम्बन्धित व्यवस्था को नवीन परिस्थितियों के अनुरूप ढाला जाय।

इसी विचारधारा के आधार पर अप्रैल १९६३ में सर्वोच्च सोवियत ने ६७ सदस्यों के एक सर्वधानिक आयोग का निर्वाचन किया था और उससे १९६३ के अन्त तक नवीन सविधान का प्रारूप प्रस्तुत करने के लिए कहा गया था। परन्तु १९६४ में ख्रुश्चेव का पतन हो गया और अब तक भी ऐसा कुछ नहीं हो सका है। ख्रुश्चेव के पतन के बाद घेजेनेघ इस आयोग के अध्यक्ष बने, तकिन आयोग के काय में प्रगति की कोई सूचना अब तक प्राप्त नहीं हुई है और निकट भविष्य में सोवियत रूस के लिए किसी नवीन सविधान की आशा नहीं की जा रही है।

सोवियत शासन—संसदीय या अध्यक्षतात्मक

क्या सोवियत शासन संसदीय है?—कुछ विद्वानों, जिनमें सोवियत विधि और 'यंग'वास्त्री प्रमुख हैं, ने इस विचारका प्रतिपादन किया है कि सोवियत सविधान द्वारा एक समदात्मक शासन व्यवस्था की स्थापना की गई है। वे अपने विचार की पुष्टि में

संविधान के कुछ संसदीय लक्षणों का उल्लेख करते हैं। प्रथमतः, सोवियत संविधान में संसद की सर्वोच्चता के सिद्धांत को मान्यता दी गई है और सर्वोच्च सोवियत को राज्यशक्ति का सर्वोच्च अंग माना गया है। सर्वोच्च सोवियत जनता की प्रतिनिधि सभा है। द्वितीय, सोवियत संविधान अथवा किसी भी संसदात्मक व्यवस्था वाले संविधान की भांति ही शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत को मान्यता प्रदान नहीं करता। तृतीय, ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की भांति ही सोवियत संविधान एक मंत्रिपरिषद की व्यवस्था करता है, जिसके सदस्य सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्वाचित होते हैं। ये सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी भी होते हैं। संविधान के अनुच्छेद ६५ में कहा गया है कि सोवियत संघ का मंत्रिमण्डल सर्वोच्च सोवियत के प्रति और सर्वोच्च सोवियत के अवकाश काल में प्रेजीडियम के प्रति उत्तरदायी होगा।

सोवियत शासन व्यवस्था की उपरोक्त विशेषताएँ यद्यपि संसदात्मक शासन से मिलती हैं लेकिन फिर भी इसे संसदीय शासन समझना नितांत भ्रममूलक होगा। सोवियत संघ की व्यवस्था के अंतगत संसदीय शासन के बाहरी ढांचे को तो अपना लिया गया है, किंतु संसदीय शासन की आत्मा के दर्शन उसमें नहीं होते। संसदीय या मंत्रिमण्डलात्मक शासन की कुछ मौलिक विशेषताएँ हैं, जिनका सोवियत शासन व्यवस्था में नितांत अभाव है।

(१) सोवियत संघ के अंतगत संसद (सर्वोच्च सोवियत) की सर्वोच्चता की बात कही जाती है किंतु वास्तुस्थिति नितांत भिन्न है। सोवियत संघ में शासन की सर्वोच्च शक्ति तो साम्यवादी दल के पोलिट ब्यूरो में निहित है और सर्वोच्च सोवियत तो उसके हाथ की एक कठपुतली मात्र है। डॉ० फाइनर के शब्दों में इसे जनसम्प्रभुता पर विचित्र टीका^१ कहा जा सकता है।

(२) सोवियत संविधान द्वारा यद्यपि एक मंत्रिपरिषद की स्थापना की गई है, लेकिन सोवियत मंत्रिपरिषद को संगठन, उत्तरदायित्व और कार्यसंचालन की दृष्टि से संसदीय व्यवस्था की मंत्रिपरिषद नहीं कहा जा सकता। सर्वप्रथम, संसदीय व्यवस्था के अंतगत मंत्रिमण्डल के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से संसद द्वारा नहीं होता परंतु सोवियत संघ में मंत्रियों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से सर्वोच्च सोवियत करती है। द्वितीय यद्यपि संविधान में मंत्रिमण्डल के सर्वोच्च सोवियत अथवा उसके प्रेजीडियम के प्रति उत्तरदायी होने की कल्पना की गई है परंतु सर्वोच्च सोवियत का विश्राम सादन पर या सर्वोच्च सोवियत से मनभंग होने पर मंत्रिमण्डल के लिए पदत्याग करना आवश्यक नहीं है। व्यवहार में अब तक कभी भी सर्वोच्च सोवियत द्वारा मंत्रिमण्डल का पदच्युत नहीं किया गया है। तृतीय, सोवियत

^१ Supreme Soviet is a strange combination on popular Sovereignty
 Insee *The Major Governments of World in Europe* p 620

मन्त्रिमण्डल सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत के आधार पर काय नहीं करता जो कि ससदीय व्यवस्था वाले मन्त्रिमण्डल का प्रमुख सिद्धांत है।

(३) ससदीय शासन में, जैसा कि इंग्लण्ड और भारत आदि देशों में है, मन्त्रिमण्डल ससद को भंग कराकर पुनः निर्वाचन करा सकता है, परन्तु सोवियत मन्त्रिमण्डल को यह अधिकार प्राप्त नहीं है।

(४) ससदीय शासन के अंतर्गत नाममात्र की और वास्तविक कायपालिका अलग अलग होती है। सविधान नाममात्र के लिए सम्राट, राष्ट्रपति या गवर्नर जनरल को कायपालिका शक्ति प्रदान करता है किन्तु वास्तविक कायपालिका शक्ति मन्त्रिमण्डल में निहित होती है परन्तु सोवियत शासन प्रणाली में इस प्रकार की कोई व्यवस्था नहीं है।

(५) ससदीय व्यवस्था के अंतर्गत वास्तविक कायपालिका एकल होती है। ब्रिटेन, भारत, कनाडा, आस्ट्रेलिया आदि सभी देशों में ऐसा है। किन्तु सोवियत रूस में प्रेजीडियम के रूप में बहुल कायपालिका को अपनाया गया है जो ससदीय धारणा के अनुरूप नहीं है।

(६) वास्तविक कायपालिका के दो भेद होते हैं—राजनीतिक कायपालिका अर्थात् मन्त्रिमण्डल और स्थायी कायपालिका अर्थात् लोकसेवा के पदाधिकारी। ससदीय व्यवस्था में लोकसेवा के ये पदाधिकारी न तो व्यवस्थापिका के सदस्य हो सकते हैं और न ही राजनीतिक कायपालिका के। इनके कार्यों का अंतिम दायित्व भी उन मंत्रियों पर होता है जो ससद के प्रति उत्तरदायी होते हैं, किन्तु रूस में ऐसा नहीं है। वहाँ लोकसेवा के सदस्य सर्वोच्च सोवियत के सदस्य हो सकते हैं और व्यवहार में भी अनेक बार ऐसा होता है। रूस में लोकसेवा के इन सदस्यों को उनके कार्यों के लिए उत्तरदायी भी ठहराया जाता है।

(७) इन सबके अतिरिक्त सर्वाधिक महत्वपूर्ण बात यह है कि दलपद्धति ससदीय शासन का प्राण है और ससदीय शासन प्रणाली के लिए एक से अधिक राजनीतिक दलों का होना अनिवार्य है—एक बहुमत दल जो शासन का संचालन करे और दूसरे एक या अधिक विरोधी दल, जो सत्ताह्व दल का विरोध करे। ससदीय व्यवस्था के आदर्श ब्रिटेन में तो विरोधी दल को इतना अधिक महत्व दिया जाता है कि विरोधी दल के नेता को सरकारी कोष से वेतन मिलता है। लेकिन सोवियत रूस में एकदलीय व्यवस्था है और साम्यवादी दल के अतिरिक्त अन्य किसी दल का अस्तित्व नहीं है। विलियम्स के विनादपूर्ण शब्दों में 'दूसरे दल रह सकते हैं लेकिन एक शत पर कि एक दल शक्ति में हो तथा अन्य दल जेल में।' वस्तुतः एकदलीय व्यवस्था के अंतर्गत ससदीय शासन की कल्पना ही नहीं की जा सकती।

1 There might or still may be other parties, but on the sole condition that one is in power and the others in jail
Williams

(८) संसदीय व्यवस्था के अंतर्गत शासन तथा दल पृथक् पृथक् होते हैं और दल के द्वारा शासन में हस्तक्षेप नहीं किया जा सकता, किंतु सोवियत रूस में शासन और साम्यवादी दल को एक दूसरे से पृथक् नहीं किया जा सकता। जिसके शब्दों में "शासन और सरकार का इतना अटूट सम्बंध है कि यह कहना असम्भव है कि दल का कार्य कहा समाप्त होता है और सरकार का कार्य कहाँ प्रारम्भ होता है।"

उपरोक्त तथ्यों के आधार पर कहा जा सकता है कि सोवियत शासन में संसदीय व्यवस्था के कुछ ऊपरी लक्षण होने हुए भी वस्तुतः इसे संसदीय व्यवस्था नहीं कहा जा सकता।

क्या सोवियत शासन अध्यक्षतात्मक है?—यदि सोवियत शासन संसदीय या मंत्रिमण्डलात्मक नहीं है तो यह प्रश्न उत्पन्न होता है कि क्या यह अध्यक्षतात्मक है? इसका उत्तर भी निष्पत्तात्मक ही है।

साम्यवादी नेता मदेव ही संयुक्त राज्य अमरीका की अध्यक्षतात्मक पद्धति के आलोचक रहे हैं ऐसी स्थिति में यह सहज ही सोचा जा सकता है कि उनका उद्देश्य अध्यक्षतात्मक पद्धति की स्थापना नहीं हो सकता था। वस्तुतः सोवियत रूस की शासन व्यवस्था के कुछ लक्षण अध्यक्षतात्मक पद्धति के नितांत विपरीत हैं।

संघ संरचना—अध्यक्षतात्मक शासन शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत पर आधारित होता है, परंतु सोवियत शासन व्यवस्था में इस सिद्धांत की नितांत अवहेलना की गई है। प्रेजीडियम और मंत्रपरिषद् दोनों का चुनाव सर्वोच्च सोवियत द्वारा किया जाता है और दोनों ही सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होते हैं। इसके अतिरिक्त प्रेजीडियम विधायी, प्रशासनिक और यायिक तीनों ही प्रकार की शक्तियाँ का उपभोग करता है।

द्वितीय, अध्यक्षतात्मक पद्धति के अंतर्गत राज्य की कार्यपालिका एकल होती है और कार्यपालिका प्रधान जनता द्वारा निर्वाचित होता है जैसे कि संयुक्त राज्य अमरीका का राष्ट्रपति। परंतु सोवियत संविधान में कार्यपालिका बहुल है और इसका निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है।

इस प्रकार सोवियत शासन व्यवस्था न तो संसदीय है और न ही अध्यक्षतात्मक। यह तो वास्तव में अपने आप में ही एक वग है।

इस सम्बंध में हमारे द्वारा एक अन्य मूलभूत बात पर भी विचार किया जाना चाहिए। संसदीय और अध्यक्षतात्मक ये दोनों ही शासन व्यवस्थाएँ प्रजातंत्र के भेद हैं और इनके अस्तित्व के लिए प्रजातंत्र मूल स्थिति है। जहाँ तक सोवियत रूस का सम्बंध है, सोवियत रूस में एकदलीय व्यवस्था, विचार भाषण, प्रेस और संगठन की नागरिक स्वतंत्रताओं पर प्रतिबंध और चुनावों में जनता के सम्मुख किसी भी प्रकार के विरूपण का अभाव आदि कुछ ऐसी बातें हैं जिनके आधार पर कहा जा सकता है कि सोवियत रूप की शासन व्यवस्था प्रजातंत्रीय ही नहीं है।

ऐसी स्थिति में ससदीय या अध्यक्षीयतात्मक होने का प्रश्न ही उपस्थित नहीं होता। इस सम्बन्ध में मर्ले फेनसोड का कथन है कि 'सोवियत सघ में स्पष्टतया एकदलीय अधिनायकत्व है, जिसमें निर्णायक शक्ति एक छोटे से वर्ग के पास है।'¹

प्रश्न

- १ 'सोवियत सघ थर्मिन्स और विमानो का एक समाजवादी राज्य है।' (जनु १) विवेचना कीजिए। (आगरा, १९७१)
- २ यह कथन कहाँ तक सत्य है कि सोवियत रूस में ससदीय शासन है ? (आगरा, १९६६, ६७, ७१, जीवाजी, १९६६)
- ३ क्या सोवियत सघ की शासन व्यवस्था ससदीय प्रणाली के अनुरूप है ? अपना मत कारण सहित दीजिए। (आगरा १९६६)
- ४ सोवियत सघ के सविधान की विशेषताओं का वर्णन कीजिए। (जीवाजी, १९७२)
- ५ सोवियत सविधान की विशेषताओं पर एक आलोचनात्मक निबन्ध लिखिए। (विक्रम, १९६५)
- ६ 'सोवियत सघ का सविधान अनुठा है और विश्व के अन्य सविधानों से निम्न है। उपरोक्त कथन की पुष्टि कीजिए। (विक्रम, १९६७)

¹ 'The political realities of Soviet life speak in the unmistakable language of a one party dictatorship in which ultimate power is deposited in a narrow ruling group' — Merle Fainsod

2

नागरिकों के अधिकार और कर्तव्य (RIGHTS AND DUTIES OF THE CITIZENS)

“स्टालिन सविधान सोवियत नागरिकों को वे अधिकार और स्वतंत्रता प्रदान करता है जो पूंजीवादी देशों में नहीं हैं और नहीं हो सकते हैं।
—कारपिन्स्की

१९१८ और १९२४ के सविधानों में नागरिक अधिकारों का कोई उल्लेख नहीं किया गया था। वस्तुतः उस समय तक सोवियत रूस में समाजवादी व्यवस्था पूर्णतया स्थापित नहीं हो सकी थी और सोवियत शासकों को इस बात का भय था कि सविधान में नागरिक अधिकारों का उल्लेख करने पर प्रतिक्रियावादी शक्तियाँ उनका उपयोग क्रांति विरोधी षडयन्त्र में किए जा सकते हैं। लेकिन १९३५ तक सोवियत रूस में समाजवाद भलीभाँति स्थापित हो चुका था और अब क्रांति विरोधी शक्तियों के सिर उठाने का कोई भय नहीं रहा था। अतः १९३६ के सविधान में नागरिक अधिकारों का उल्लेख किया गया और इसे १९३६ के सविधान का एक प्रमुख लक्षण कहा जा सकता है। सिडनी और बट्रिस ब्रुन लिखा है कि ‘१९३६ के सविधान की प्रमुख बात चुनाव यंत्र का पुनर्गठन नहीं, बरन् व्यक्तियों के अधिकारों की एक नवीन सूची का समावेश है।’¹

सोवियत अधिकार पत्र की विशेषताएँ

यद्यपि १९३६ के पूर्व भी आयरलैंड, स्विटजरलैंड, समुक्त राज्य अमरीका और अन्य देशों के सविधानों द्वारा अपने नागरिकों को अधिकार प्रदान किये गये थे और द्वितीय महायुद्ध के बाद निमित्त अधिकांश सविधानों द्वारा भी ऐसा किया गया है लेकिन सोवियत सविधान का अधिकार पत्र अपनी विशिष्ट स्थिति रखता है।

1 The Stalin constitution grants Soviet citizens rights and liberties that do not and cannot exist in any of the capitalist country
—Karpinsky

आंग और जिंक ने इस अधिकार पत्र को इतिहास के सर्वाधिक असाधारण अधिकार पत्रों में से एक^१ कहा है। सोवियत अधिकार पत्र की विशेषताओं का उल्लेख निम्न रूपों में किया जा सकता है

(१) समाजवादी स्वल्प—पाश्चात्य संविधानों के अधिकार पत्र उदारवाद और व्यक्तिवादी विचारधारा पर आधारित हैं लेकिन सोवियत अधिकार पत्र काल मार्क्स और लेनिन के समाजवादी दशन पर आधारित है। यह एक महत्त्वपूर्ण तत्त्व है और इसके अनेक परिणाम निकले हैं। सबसे प्रथम, पश्चिमी संविधानों में नागरिकों के अधिकारों का उल्लेख व्यक्ति को केन्द्र मानकर किया गया है, लेकिन सोवियत संविधान में अधिकारों की व्यवस्था समाज को केन्द्र मानकर की गई है और यह इस धारणा पर आधारित है कि 'समष्टि में ही व्यक्ति का हित निहित है।' द्वितीय पश्चिमी संविधानों के अधिकार पत्रों में नागरिकों की नागरिक स्वतंत्रताओं और अधिकारों पर अधिक बल दिया गया है, लेकिन सोवियत संविधान में नागरिकों के आर्थिक अधिकारों यथा काम का अधिकार, विश्राम और अवकाश का अधिकार तथा सामाजिक सुरक्षा के अधिकार को अधिक महत्ता प्रदान की गई है। इस सम्बन्ध में अपना दृष्टिकोण स्पष्ट करते हुए स्टालिन ने १९३७ में ही कहा था कि 'एक बकार व्यक्ति के लिए जो भूखा है और परिश्रम करने पर भी रोटी नहीं कमा सकता व्यक्तिगत स्वतंत्रता का क्या अर्थ है? वास्तव में सच्ची स्वतंत्रता वही मिल सकती है जहाँ शोषण को समाप्त कर दिया जाय, बेकारी न हो, भोजन माँगने की आवश्यकता न हो तथा काम, रोटी या मकान छिन जान का भय न हो।'

(२) उद्देश्यों और साधनों का सामंजस्य—पश्चिमी देशों के संविधानों में केवल नागरिक अधिकारों का उल्लेख है उन अधिकारों की प्राप्ति के साधनों का नहीं। इसके विपरीत, सोवियत संविधान में नागरिकों के केवल अधिकार ही नहीं गिनाये गये हैं बल्कि उन साधनों की भी व्यवस्था की गई है, जिनके द्वारा इन अधिकारों का वास्तविक रूप में प्रयोग किया जा सकता है। उदाहरणार्थ व्यक्ति का काम करने का अधिकार प्रदान किया गया है और साथ ही राज्य की ओर से चलाय जान वाले इतने व्यवसायों की व्यवस्था की गई है कि कोई भी व्यक्ति बकार न रहे। इसी प्रकार संविधान में विश्राम और अवकाश का अधिकार का उल्लेख करने के साथ-साथ व्यवहार में इस अधिकार के उपभोग हेतु काम के कम घण्टा अनिवार्य छुट्टियाँ और विश्राम गृहाणादि की व्यवस्था भी की गई है।

(३) सार्वभौमिकता—सोवियत संविधान में मौलिक अधिकार सार्वभौमिक हैं अर्थात् बिना किसी भेदभाव के प्रत्येक स्त्री पुरुष का प्रदान किए गये हैं इन प्रकार

^१ The Soviet Constitution carries one of the most extraordinary Bill of Rights known to history

की मवव्यापकता पश्चिम के अनेक देशो मे नही पायी जाती । उदाहरणाय, ग्रीस मे रोमन कैथोलिको के साथ और समुक्त राज्य अमरीका मे नीग्रो लोगो के साथ भेद भाव किया जाता है और १९७० तक स्विटजरलैण्ड मे स्त्रियो को पूण नागरिक और राजनीतिक अधिकार प्राप्त नही थे ।

(४) अधिकारों पर सामान्य प्रतिबन्ध—सोवियत सविधान द्वारा प्रदत्त आर्थिक अधिकार तो व्यक्तियों को लगभग पूण सीमा तक प्राप्त हैं, लेकिन नागरिक अधिकारो के सम्बन्ध में स्थिति ऐसी नहीं है । व्यक्तिगत व नागरिक अधिकारों पर सविधान द्वारा ही एक सामान्य प्रतिबन्ध लगा दिया गया है जो इन अधिकारों को बहुत अधिक सीमित कर देता है । सविधान की धारा १२५ मे कहा गया है कि केवल वे नागरिक अधिकार राज्य की ओर से सुरक्षित होंगे जो 'श्रमिक वर्ग के हितों के अनुरूप और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ करने वाले हैं ।' पश्चिमी देशों के सविधानों में नागरिक अधिकारों पर इस प्रकार के किसी सामान्य प्रतिबन्ध की व्यवस्था नहीं है ।

(५) अधिकारों के साथ कतव्य का उल्लेख—पश्चिमी देशों की मान्यता यह है कि अधिकारों के साथ कतव्य स्वतः ही जुड़े हुए हैं और इसी कारण सविधानों में नागरिक कतव्यों का उल्लेख की जाइ आवश्यकता नहीं है । उदाहरणाय, भाषण, प्रेस और धर्म आदि की स्वतन्त्रता के अधिकारों में यह कतव्य निहित है कि व्यक्ति इन अधिकारों का दुरुपयोग नहीं करेगा या अन्य व्यक्तियों के इन अधिकारों में हस्तक्षेप नहीं करेगा । लेकिन सोवियत सविधान का कतव्य विद्युत् समाज है और इसी कारण अधिकारों के साथ साथ कतव्यों का भी सविधान में ही उल्लेख कर दिया गया है । उदाहरणाय प्रत्येक व्यक्ति का यदि यह अधिकार है कि उसे काम मिले, तो उसका यह कतव्य भी है कि वह काम करे ।

(६) यायपालिका के संरक्षण का अभाव—प्रायः लोकतांत्रिक राज्यों में नागरिक अधिकारों की सुरक्षा के लिए निष्पक्ष और सर्वोच्च यायपालिका की व्यवस्था की जाती है और नागरिक अधिकारों का हनन होने पर उनकी रक्षा हेतु नागरिक यायालय में आवेदन कर सकते हैं । लेकिन सोवियत मघ में नागरिक अधिकारों को यायपालिका का संरक्षण प्राप्त नहीं है । यदि सरकार इन अधिकारों को विरुद्ध किसी कानून का निर्माण करे तो नागरिकों के पास ऐसा कोई संवैधानिक साधन नहीं है, जिसके माध्यम से वे अपने अधिकारों की रक्षा कर सकें ।

(७) सविधान द्वारा प्रदत्त कुछ विशेष अधिकार—सामान्यतया सविधान केवल अन्तर्देशीय नागरिकों को अधिकार प्रदान करता है, लेकिन सोवियत सविधान समस्त विश्व के नागरिकों का शरणार्थता का अधिकार प्रदान करता है । जिन विदेशी नागरिकों को राष्ट्रीय स्वतन्त्रता के लिए संघर्ष करना, वैज्ञानिक गति विधियाँ में भाग लेना या श्रमिक वर्ग के हितों की रक्षा करने के कारण बन्धित किया जाता है, उनके द्वारा सोवियत रूस में शरण प्राप्त की जा सकती है ।

नागरिकों के अधिकार

सोवियत संविधान के अध्याय १० (धारा ११८ से १३३) में नागरिक अधिकार और कृतव्यों का उल्लेख किया गया है। संविधान द्वारा नागरिकों को निम्नलिखित अधिकार दिये गये हैं

(१) काम का अधिकार (Right to work)—व्यक्ति का काम का अधिकार को संविधान द्वारा मायता सर्वप्रथम सोवियत रूस के संविधान द्वारा ही दी गई है। काम के अधिकार का तात्पर्य यह है कि राज्य काम की शक्ति रखने वाले प्रत्येक व्यक्ति को काम करने का अवसर प्रदान करेगा और ऐसी व्यवस्था की जायगी कि कोई भी बेकार न रहे। इस सम्बन्ध में संविधान की धारा ११८ में कहा गया है कि 'सोवियत संघ के नागरिकों को काम का अधिकार है, अर्थात् उनका यह अधिकार है कि वे बेकार न रहे और उन्हें काम की अच्छाई व मात्रा के अनुसार वेतन मिले।'¹

सोवियत रूस में जार सम्राटों के समय बहुत अधिक बेकारी थी, लेकिन अब वह पूर्णतया समाप्त हो गयी है। इसे साम्यवादी व्यवस्था और सोवियत संविधान की एक महत्त्वपूर्ण सफलता कहा जा सकता है। कारपिन्स्की ने इस अधिकार के महत्त्व का वर्णन करते हुए लिखा है 'काम करने का अधिकार रूस के लोगों की महान संपत्ति है। ऐसा अधिकार न किसी पूंजीवादी देश में है और न ही हो सकता है।'² काम के अधिकार का तात्पर्य यह नहीं है कि सबका एकसा काम और एकसा वेतन मिलेगा। यह स्वीकार किया गया है कि काम की मात्रा व उसके स्तर का अनुसार वेतन में अंतर होना स्वाभाविक है और ऐसा अन्तर सोवियत रूस में है किन्तु उसका अनुपात अत्यन्त पश्चिमी देशों की तुलना में कम है।

(२) विश्राम और अवकाश का अधिकार (Right to Rest and Leisure)—सोवियत संविधान द्वारा नागरिकों को विश्राम और अवकाश का अधिकार भी प्रदान किया गया है। सरकार के द्वारा ऐसी भी व्यवस्था की गयी है जिससे यह अधिकार प्रभावी हो सके। सरकार के द्वारा काम के घण्टे निश्चित किये गये हैं और स्वास्थ्य गृहा, विश्राम गृहों व आरामोदालयों की व्यवस्था की गयी है जिससे विश्राम और अवकाश के समय का उचित उपयोग किया जा सके। संविधान की धारा ११६ में कहा गया है कि "अवकाश के अधिकार की व्यवस्था कामगारों व

¹ Citizens of the U S S R have the right to work that is the right to guaranteed employment and payment for their work in accordance with its quantity and quality

—Article 118 of U S S R Constitution

² The right to work is one of the greatest achievements of the Soviet people No such right exists or can exist in the capitalist countries'

—Karpinsky

कार्यालयों में काम करने वालों के लिए प्रतिदिन ८ घण्टे काम करने का समय निश्चित करके, कठिन कार्यों के लिए प्रतिदिन काम करने का समय ७ या ६ घण्टे तक घटाकर, अत्यधिक कठिन काम करने वाले दुकानों में प्रतिदिन ४ घण्टे काम का समय निश्चित करके, कारखानों व कार्यालयों के कमचारियों के लिए सवेतन वार्षिक अवकाश की व्यवस्था करके तथा काम करने वाले लोगों के लिए स्वास्थ्य गृहों, विश्राम गृहों व आरामोवालयों का जाल बिछाकर की गयी है।" आपातकालीन स्थिति में काम के ये घण्टे बढ़ाये जा सकते हैं।

(३) सामाजिक सुरक्षा का अधिकार (Right to Social Security)—सोवियत सविधान का अनुच्छेद १२० नागरिकों को बुढ़ापे, बीमारी और अयोग्यता की स्थिति में राज्य से जीवन निर्वाह के लिए सहायता प्राप्त करने का अधिकार देता है। यह अधिकार नागरिकों का उद्योग, कार्यालय और व्यवसायों में बहुत बड़े पैमाने पर सामाजिक बीमा, मुक्त चिकित्सा सेवा और बहुत बड़ी सहायता में स्वास्थ्य के द्रव्य स्थापित करके दिया गया है। सामूहिक फार्मों पर काम करने वाले व्यक्तियों को 'अखिल सघीय सामाजिक बीमा निधि' से पेंशन दी जाती है। सोवियत रूस की सरकार अपने बजट का एक बड़ा भाग नागरिकों को सामाजिक सुरक्षा प्रदान करने पर व्यय करती है। व्यापक सामाजिक सुरक्षा की यह व्यवस्था किसी पूँजीवादी देश में नहीं पायी जाती।

(४) शिक्षा का अधिकार (Right to Education)—सोवियत सविधान का अनुच्छेद १२१ सोवियत नागरिकों को शिक्षा का अधिकार प्रदान करता है। सोवियत सघ में प्राथमिक स्तर से लेकर उच्च स्तर तक निःशुल्क शिक्षा का प्रबंध किया गया है और सब बच्चों के लिए ८ वर्ष तक शिक्षा प्राप्त करना अनिवार्य है। सरकार योग्य विद्यार्थियों को शिक्षा प्राप्त करने के लिए छात्रवृत्ति या सहायता के रूप में धनराशि भी देती है। देश भर में बहुत बड़ी सहायता में प्राविधिक, व्यावसायिक तथा उच्च शिक्षा के लिए स्कूल तथा कालेज खोले गये हैं। जार शासन के समय सोवियत रूस में बहुत अधिक निरक्षरता थी लेकिन साम्यवादी शासन द्वारा किये गये निरंतर प्रयासों के परिणामस्वरूप निरक्षरता लगभग समाप्त हो गयी है। रूस के स्कूलों में बच्चों को शिक्षा उनकी मातृभाषा में ही दी जाती है।

सोवियत रूस में शिक्षा की व्यापक व्यवस्था की गयी है, लेकिन यह शिक्षा साम्यवादी दशन से नियंत्रित अवश्य ही है। प्रो० यूनन ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि, "सोवियत सरकार शिक्षा तथा इसके आधार पर भविष्य की पीढ़ी के मनो को नियंत्रित करने की आवश्यकता के महत्त्व को भलीभाँति समझती है। यह कार्य सोवियत स्कूलों में किया जाता है और इसमें विदेशी विचारधारा के तन्त्रिक से प्रभाव को भी बहिष्कृत कर दिया गया है। साम्यवादी दल सदैव ही शिक्षा तथा खोज कार्यों के निरीक्षण में जागरूक रहता है और उसके द्वारा यह कार्य सत्य की खोज करने

वाले यत्र के रूप में नहीं, वरन सोवियत राज्य के उद्देश्यों को बढ़ावा देने के लिए किया जाता है।¹

(५) स्त्रियों तथा पुरुषों को समान अधिकार (Equal rights of Man and Women)—संविधान के अनुच्छेद १२२ में कहा गया है कि “स्त्रियों को सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक अथवा सरकार से सम्बन्धित क्षेत्रों में पुरुषों के समान ही अधिकार प्राप्त होंगे। स्त्रियों को भी पुरुषों के समान ही काम का अधिकार प्राप्त है। इसी प्रकार उन्हें पुरुषों के समान वेतन, विश्राम तथा अवकाश, सामाजिक बीमा और शिक्षा की सुविधाएँ प्राप्त हैं। इसके साथ ही राज्य माता तथा बच्चों के हितों की रक्षा के लिए विशेष कार्य कर सकता है। राज्य के द्वारा प्रसूति गृहा (Maternity homes), नर्सरियों तथा शिशु गृहों (kindergartens) की व्यापक स्तर पर व्यवस्था की गयी है। राज्य अधिक बच्चों वाली माताओं और अविवाहित नारियों के हितों की विशेष रक्षा करता है। स्त्री पुरुष की समानता और नारियों के अधिकारों का न केवल संविधान में उल्लेख है, वरन व्यवहार में भी उन्हें ये समस्त सुविधाएँ प्राप्त हैं। उदाहरणार्थ सर्वोच्च सोवियत में लगभग ३० प्रतिशत स्थान स्त्रियों को प्राप्त है।

(६) जातीय व राष्ट्रीय समानता का अधिकार (Right to Racial and National Equality)—जार के शासन के अन्तर्गत रूसी राष्ट्रीयता का अर्थ राष्ट्रीयताओं पर प्रभुत्व था और इस स्थिति ने अर्थ राष्ट्रीयताओं में तीव्र असन्तोष को जन्म दिया। लेकिन साम्यवादी व्यवस्था के अन्तर्गत राष्ट्रीय समानता को स्वीकार करते हुए १०० से अधिक राष्ट्रीयताओं वाले इस राज्य में राष्ट्रीय एकता का लक्ष्य प्राप्त कर लिया गया है। रूस में सब जातियों और राष्ट्रीयताओं का स्तर समान है और उन्हें समाजवादी व्यवस्था की सीमाओं में रहते हुए पूर्ण सांस्कृतिक स्वतंत्रता प्राप्त है। इस सम्बन्ध में संविधान के अनुच्छेद १२३ में कहा गया है कि “राष्ट्रीयता व जाति के भेदभाव के बिना आर्थिक, प्रशासनिक, सांस्कृतिक, राजनीतिक तथा अर्थ सावजनिक कार्यक्षेत्रों में सोवियत संघ के नागरिकों को अधिकारों की समानता प्राप्त है।”¹

प्रत्येक राष्ट्रीयता को अपनी मातृभाषा में स्कूल चलाने का अधिकार है और न्यायालयों में भी विभिन्न राष्ट्रीयताओं की भाषाओं को मान्यता दी गयी है। इसके साथ ही सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन में प्रतिनिधित्व की व्यवस्था राष्ट्रीयताओं के आधार पर की गयी है और संघ में ४ प्रकार की इकाइयों—संघीय गणराज्य, स्वायत्त गणराज्य, स्वायत्त प्रदेश और राष्ट्रीय क्षेत्रों—की व्यवस्था पर विभिन्न राष्ट्रीयताओं को प्रशासन सम्बन्धी अधिकार और प्रतिनिधित्व दिया गया है।

¹ Robert G. Neumann, *European and Comparative Governments*
p 624

(७) धर्म व आध्यात्म सम्बन्धी स्वतन्त्रता (Right to Religion and Conscience)—सोवियत संविधान अपने नागरिकों को धर्म और आध्यात्म सम्बन्धी स्वतन्त्रता भी प्रदान करता है। संविधान के अनुच्छेद १२४ में उल्लेख है कि 'प्रत्येक नागरिक को धार्मिक पूजा की स्वतन्त्रता तथा धर्म विरोधी प्रचार को स्वतन्त्रता प्रदान की जाती है।'¹ इस प्रकार सोवियत संविधान की विशेषता यह है कि वह अपने नागरिकों को धर्म विरोधी प्रचार करने की छूट देता है। ऐसी छूट पश्चिमी प्रजातंत्रों में नहीं दी जाती और सोवियत रूस की यह व्यवस्था साम्यवादी दशन पर आधारित है।

(८) भाषण व अभिव्यक्ति का अधिकार (Right to Speech and Expression)—अनुच्छेद १२५ द्वारा सोवियत नागरिकों को भाषण की स्वतन्त्रता प्रस की स्वतन्त्रता, एकत्रित होने की स्वतन्त्रता तथा जुलूस निकालने और प्रदर्शन करने की स्वतन्त्रता प्रदान की गयी है। इस हस्तु मजदूरों को प्रेस कागज, सांख्यिक भवन और अन्य आवश्यक सुविधाएँ भी दी गयी हैं। संविधान के इस अनुच्छेद में ही स्पष्ट कर दिया गया है कि इन स्वतन्त्रताओं का उपयोग श्रमिक वर्ग के हितों के अनुकूल और समाजवादी व्यवस्था को दृढ़ करने के लिए ही किया जा सकता है। इनके आधार पर समाजवाद का विरोध नहीं किया जा सकता।

(९) समुदाय निर्माण का अधिकार (Right to form associations)—संविधान के अनुच्छेद १२६ के अनुसार सोवियत नागरिकों को मांखनिक संगठन, सहकारी समितियों, श्रमिक संघा सेलकूद, सुरक्षात्मक संगठनों और वैज्ञानिक समुदायों आदि में संगठित होने का अधिकार है। लेकिन संविधान के इसी अनुच्छेद में कह दिया गया है कि इन अधिकार का प्रयोग श्रमिक वर्ग के हितों के अनुकूल और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ करने के लिए ही किया जाना चाहिए। संविधान के अनुसार समस्त राजनीतिक संगठनों का केन्द्र साम्यवादी दल ही होगा। साम्यवादी दल को सवहारावग व सर्वाधिक सक्रिय और जागरूक सदस्यों का संगठन बहा गया है। इस प्रकार समुदाय निर्माण की स्वतन्त्रता बहुत अधिक सीमित है और एलेक्स एन ड्रेगनिक व शत्रोम "केवल उर्हो दलो का गठन किया जा सकता है जो साम्यवादी दल की इच्छाओं और आकांक्षाओं के अनुकूल हों।"²

(१०) व्यक्तिगत जीवन तथा घरों की स्वतन्त्रता का अधिकार (The right of the inviolability of the person and homes)—अनुच्छेद १२७ और १२८ नागरिकों को व्यक्तिगत जीवन तथा घर की स्वतन्त्रता प्रदान करते हैं। अनुच्छेद १२७

¹ Freedom of religious worship and freedom of anti religious propoganda is recognised for all citizens

—Article 124 of the Constitution

² Alex N Dragnich *Major European Governments* p 427

म कहा गया है कि 'किसी भी व्यक्ति को पायालय के निणय या प्रोष्यूरेटर की स्वीकृति के बिना गिरफ्तार नहीं किया जायगा।' अनुच्छेद १२८ में लिखा है "नागरिकों के घर और उनके पत्र व्यवहार की गोपनीयता का उल्लंघन नहीं किया जायगा और कानून के द्वारा उसकी रक्षा की जायगी।" व्यवहार के अतगत साम्यवादी विचारधारा और सोवियत शासन के विरोधी इन स्वतंत्रताओं का उपयोग नहीं कर सकते हैं।

(११) निजी सम्पत्ति का अधिकार (Right to private property)—यद्यपि रूस में उत्पादन के माध्यमों पर निजी स्वामित्व समाप्त कर लिया गया है लेकिन नागरिकों को अपने परिश्रम में कमाया हुआ धन रखने का अधिकार है और सम्बन्धित व्यक्ति की मृत्यु के बाद उसके पुत्र या अन्य सम्बन्धी उसे प्राप्त कर सकते हैं। अनुच्छेद ८ से लेकर १० तक निजी सम्पत्ति के अधिकार का ही उल्लेख है। अनुच्छेद १० में कहा गया है कि 'नागरिकों को अपने काम से हुई आमदनी तथा बचत, रहने के मकान, घरेलू वस्तुएँ, राजी सुविधा और प्रयोग की वस्तुएँ तथा सहायक खेती को अपनी निजी सम्पत्ति के रूप में रखने का अधिकार है और उसको उनके उत्तराधिकारी भी प्राप्त कर सकेंगे। कानून के द्वारा इन अधिकारों की रक्षा की जायेगी।' निजी सम्पत्ति का अधिकार सीमित है और इसमें अतगत निजी सुविधा तथा आराम की वस्तुएँ ही रखी जा सकती हैं। निजी सम्पत्ति के आधार पर किसी का शोषण नहीं किया जा सकता।

(१२) मताधिकार (Right to vote)—सोवियत संघ में प्रजाति, राष्ट्रीयता, सम्पत्ति शिक्षा, लिंग धर्म और निवासस्थान के भेदभाव के बिना १८ वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक व्यक्ति को मताधिकार प्रदान किया गया है। २३ वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक नागरिक सर्वोच्च सोवियत का चुनाव लड़ सकता है।

(१३) शरण प्राप्त करने का अधिकार (Right to Asylum)—सामान्यतया एक राज्य का सविधान नवन अपने ही नागरिकों को अधिकार प्रदान करता है, लेकिन सोवियत सविधान ने एक अधिकार का सम्बन्ध समस्त विश्व के नागरिकों से है। सविधान ने अनुच्छेद १२६ में उल्लेख है कि "जिन विदेशी नागरिकों को राष्ट्रीय स्वतंत्रता के लिए संघर्ष करने या धनात्मक गतिविधियों में भाग लेने या भूमिक योग के हितों की रक्षा करने के कारण फट दिया जाता है, उनको शरण देने का रूस अपने पास अधिकार रखता है।" सविधान के अतगत यह व्यवस्था अन्य देशों में साम्यवादी क्रांति या प्रसार करने की दृष्टि में की गयी है। इसमें अन्य देशों के साम्यवादियों को अपने देश में ताड़ फोड़ करने के लिए प्रोत्साहन मिलता है और यदि बार में अपने देश में गिरफ्तारी में बचकर सोवियत रूस में शरण प्राप्त कर लेते हैं।

नागरिकों के कतव्य

सोवियत सविधान में नागरिक अधिकारों के साथ साथ कतव्यों का भी उल्लेख किया गया है। सविधान द्वारा नागरिकों के अपेक्षित कतव्य निम्नानुसार किये गये हैं।

(१) काम करने का कतव्य—सविधान के अनुच्छेद १२ के अनुसार, श्रम करना प्रत्येक नागरिक का कतव्य है और उसके लिए सम्मान की वस्तु है। सोवियत रूस की समाजवादी व्यवस्था में प्रत्येक नागरिक के लिए श्रम करना अनिवार्य है और समस्त व्यवस्था इस सिद्धांत पर आधारित है कि 'जो काम नहीं करेगा बड़ा खायेगा भी नहीं।'

(२) सविधान तथा कानूनों का पालन—अनुच्छेद १३० के अनुसार, 'प्रत्येक नागरिक का कतव्य है कि वह सविधान के प्रति भक्ति रखे और कानून का पालन करे।' कोई भी नागरिक कानून की अवहेलना नहीं कर सकता।

(३) श्रमिक अनुशासन का पालन—अनुच्छेद १३० के अनुसार ही नागरिकों का यह भी कतव्य है कि 'ये श्रमिक अनुशासन को कायम रखें, सावजनिक कतव्यों का पालन करें और समाजवादी समाज के नियमों का सम्मान करें।' श्रमिक अनुशासन में यह बात सम्मिलित है कि नागरिकों के द्वारा हड़ताल, तोड़फोड़ या इस प्रकार के अन्य किसी कार्य में भाग नहीं लिया जा सकता, जिससे उत्पादन में कमी हो।

(४) सावजनिक समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करना—अनुच्छेद १३१ के अनुसार प्रत्येक नागरिक का कतव्य है कि वह सावजनिक समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करे तथा उसे बढ़ करे क्योंकि यह समाजवादी देश की शक्ति और समृद्धि का स्रोत है। जो व्यक्ति समाजवादी सम्पत्ति के विरुद्ध अपराध करते हैं वे जनता के शत्रु हैं।

(५) सैनिक सेवा—अनुच्छेद १३२ में लिखा है कि 'सैनिक सेवा एक कानून है और यह प्रत्येक सोवियत नागरिक का सम्मानित कतव्य है।' इस कतव्य का महत्त्व बतलाते हुए कारपिन्स्की ने लिखा है कि "इससे बढ़कर और कौन-सा कतव्य अधिक सम्मानित हो सकता है कि हाथ में शस्त्र लेकर हम अपने महान सोवियत देश की रक्षा करें जो विश्व भर में श्रमिकों और किसानों का प्रथम देश है और जो विश्व भर में परिश्रम करने वाली मानवता द्वारा शोषण से छुटकारा पाने के लिए सघप करने वाला ही एकमात्र आशा है।"¹

(६) देश की रक्षा करना—अनुच्छेद १३३ में लिखा है कि 'देश की रक्षा करना प्रत्येक रूसी नागरिक का कतव्य है। देशद्रोह, देश के प्रति भक्ति की शपथ का उल्लंघन, शत्रुओं से जा मिलना, राज्य की सैनिक शक्ति को हानि पहुँचाना और सोवियत रूस के भेद शत्रु देशों को बताना सबसे अधिक निन्दनीय अपराध है और उसके लिए अधिक से अधिक कठोर दण्ड मिलेगा।"

¹ V Karpinsky *The Law of the Soviet State* p 219-20

3

सघात्मक व्यवस्था (FEDERAL SYSTEM)

“सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ सोवियत राष्ट्रों का श्रातृ भावना से पून परिवार है। इसका समटन स्वैच्छिक है और यह समानता पर आधारित है।”
—कारपिंस्की

सोवियत रूस में सघ की स्थापना का कारण

साम्यवादी विचारधारा सघवाद की आलोचक है और मार्क्स, एंजिल्स, लेनिन और स्टालिन आदि साम्यवादी विचारका ने सघवाद को पूजावादी व्यवस्था के अनुकूल तथा समाजवादी व्यवस्था के हितों के विरुद्ध बताया है। मार्क्स प्रौद्योगिकी और फोरियर के आर्थिक सघवाद का कटु आलोचक था और लेनिन स्विस सघ की दुबलता से परिचित होने के कारण मधवाद के विरुद्ध था। १९१३ में उसने लिखा था कि “हम सिद्धांत सघवाद का विरोध करते हैं। यह आर्थिक बंधनों को शिथिल करता है। यह एक राज्य के लिए अनुपयुक्त प्रणाली है।”

लेकिन सिद्धान्त रूस में सघीय व्यवस्था के विरुद्ध होते हुए भी इन साम्यवादी नेताओं को परिस्थितियों से बाध्य होकर सोवियत रूस के लिए सघीय व्यवस्था को अपना पड़ा। सोवियत रूस में सदैव सजाति भाषा और राष्ट्रियता की विभिन्नताएँ रही हैं लेकिन त्राति पूर्व की जार सरकार इन विभिन्नताओं के प्रति असहिष्णु थी और उसके द्वारा सभी व्यक्तियों पर रूसी भाषा और सस्टृति लादने का प्रयत्न किया गया जिमके परिणामस्वरूप विद्रोह हुए और जार सरकार

1 “The U S S R is a fraternal family of Soviet nations united voluntarily and on the basis of equality

—Karpinsky (Quoted from Ogg F A *European Govt and Politics* p 837)

2 “We are against the Federation on principle it weakens the economic ties it is an unfit type for one state
—Lenin

ने अत्यधिक शक्ति के बल पर कम से कम तात्कालिक रूप में इन विद्रोहों को दबा दिया।

रूस में समाजवादी क्रांति के समर्थकों की प्रारम्भ से ही इन सांस्कृतिक आन्दोलनों के प्रति सहानुभूति थी और वे सांस्कृतिक अल्पसंख्यकों पर ज़ारशाही द्वारा किये गये अत्याचारों के विरोधी थे। लेनिन आदि क्रांति के नेताओं द्वारा भी इस बात को समर्थन लिया गया कि यदि रूस में विद्यमान सांस्कृतिक विविधताओं को स्वीकार कर लिया गया, तो इससे रूस की नवीन व्यवस्था को सुदृढता प्राप्त होगी। अतः व्यावहारिक दृष्टि से उन्होंने सघवाद को अपना लिया। लेकिन सघवाद साम्यवादी व्यवस्था का सर्वत्र के लिए आदर्श नहीं है और लेनिन ने स्पष्ट रूप से कहा था कि 'सघवाद केवल पूरे एकता के पथ की ओर एक सक्रांतिकालीन व्यवस्था है।'¹ इस प्रकार राष्ट्रीयता की समस्या को हल करने के लिए सघात्मकता को अपनाया गया।

सोवियत सघ की स्थापना—सोवियत सघ वर्तमान समय में जिस रूप में है, उसकी स्थापना एक ही चरण में नहीं हुई वरन् अनेक स्थितियों से गुज़रकर उसने अपने वर्तमान स्वरूप को प्राप्त किया है। जुलाई १९१८ में अपनाये गये सविधान द्वारा 'सोवियत समाजवादी सघीय रूसी गणराज्य' की स्थापना की गयी थी। १९२२ में तीन अन्य गणराज्य (बाइलो रूस, यूक्रेन और ट्रांसकाकेशिया) इसमें सम्मिलित हो गये। इसके बाद १९२४ में ऊज़बेक और तुर्कमान व १९२९ में ताजिक भी इस सघ में सम्मिलित हो गये। तदुपरांत एशियन गणराज्य भी इसमें सम्मिलित हुए और इसका नाम 'सोवियत समाजवादी गणराज्यों का सघ' पड़ गया। १९४० में लिथुआनिया, लैटविया और एस्टोनिया ने सघ में प्रवेश की आना माँगी जो उन्हें दे दी गई और सोवियत सघ १६ गणराज्यों का सघ हो गया। परन्तु १९५४ में कार्लो फ़िनिश रिपब्लिक को गणराज्य नहीं रखा गया और सोवियत सघ में १५ गणराज्य रह गये।

सोवियत सघ की इकाइयाँ—सामान्यतया एक सघ राज्य में एक ही प्रकार की इकाइयाँ होती हैं लेकिन सोवियत सघ में ४ प्रकार की इकाइयाँ हैं। ये हैं—सघीय गणराज्य (Union Republics) स्वामत्त गणराज्य (Autonomous Republics), स्वायत्त प्रदेश (Autonomous Regions) और राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas)। इन चार प्रकार की इकाइयों का निर्माण राष्ट्रीयताओं और सांस्कृतिक विविधताओं की समस्या को हल करने के लिए किया गया है। सोवियत सघ में १५ सघीय गणराज्य हैं। इनमें से कुछ में, विशेषतया रूसी गणराज्य में, विविध राष्ट्रीयताएँ

¹ "Federation is only a transitional form on the road to complete unity —Lenin, *Original Thesis on the National and Colonial Questions*

और प्रजातियाँ हैं जिनके महत्त्व का स्वीकार करते हुए उन्हें स्वायत्त शासन सम्बन्धी अधिकार प्रदान करना आवश्यक समझा गया। अतः इन सघीय गणराज्यों में ही स्वायत्त गणराज्यों, स्वायत्त प्रदेशों और राष्ट्रीय क्षेत्रों की व्यवस्था की गई है।

सोवियत सघ में निम्नलिखित १५ सघीय गणराज्य हैं

- १ रूसी सोवियत सघात्मक समाजवादी गणराज्य ।
- २ यूक्रेनियन सोवियत समाजवादी गणराज्य ।
- ३ बाइको-रशियन सोवियत समाजवादी गणराज्य ।
- ४ उजबेक सोवियत समाजवादी गणराज्य ।
- ५ कजख सोवियत समाजवादी गणराज्य ।
- ६ जाजियन सोवियत समाजवादी गणराज्य ।
- ७ एजरबैजान सोवियत समाजवादी गणराज्य ।
- ८ लिथुनियन सोवियत समाजवादी गणराज्य ।
- ९ माल्डेवियन सोवियत समाजवादी गणराज्य ।
- १० लैटवियन सोवियत समाजवादी गणराज्य ।
- ११ किरगीज सोवियत समाजवादी गणराज्य ।
- १२ ताजिक सोवियत समाजवादी गणराज्य ।
- १३ आर्मेनियन सोवियत समाजवादी गणराज्य ।
- १४ तुर्कमान सोवियत समाजवादी गणराज्य ।
- १५ एस्टोनियन सोवियत समाजवादी गणराज्य ।

सोवियत सघ में २० स्वायत्त गणराज्य हैं, इनमें से १६ सोवियत सघात्मक गणराज्य में हैं, जाजियन में २ स्वायत्त गणराज्य हैं और उजबेक तथा एजरबैजान में एक-एक स्वामत्त गणराज्य है। स्वायत्त गणराज्यों के भी अपने अलग संविधान हैं और उन्हें अपने क्षेत्र में स्वायत्त शासन सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं।

सोवियत सघ में ८ स्वायत्त प्रदेश हैं, इनमें से ५ रूसी सघात्मक गणराज्य में और एक-एक एजरबैजान, जाजिया और ताजिकस्तान में है। सोवियत सघ में १० राष्ट्रीय प्रदेश हैं जो सभी रूसी सघात्मक गणराज्य में हैं। स्वायत्त प्रदेशों और राष्ट्रीय क्षेत्रों को अपने आंतरिक क्षेत्रों में स्वायत्त शासन सम्बन्धी पर्याप्त अधिकार प्राप्त हैं।

सोवियत सघ में सघात्मक लक्षण (Federal Features in Soviet Union)

सोवियत संविधान के अनुच्छेद १३ में कहा गया है कि 'सोवियत समाजवादी गणराज्यों का सघ एक सघात्मक राज्य है जो कि समान सोवियत समाजवादी

गणराज्यो की स्वेच्छा के आधार पर बना हुआ है।¹ सोवियत सघ के सविधान में संघात्मक व्यवस्था के निम्नलिखित लक्षण देखे जा सकते हैं

(१) लिखित और कठोर सविधान—सोवियत सघ में सघ राज्य का प्रथम लक्षण लिखित और कठोर सविधान के रूप में पाया जाता है। सोवियत रूस का सविधान लिखित है और उसमें १३ अध्याय तथा १४६ अनुच्छेद हैं। यह सविधान इस दृष्टि से कठोर है कि इसमें सर्वोच्च सोवियत के प्रत्येक सदन द्वारा उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से पारित प्रस्ताव के आधार पर ही संशोधन किया जा सकता है। सोवियत सघ में सिद्धान्ततः सविधान की सर्वोच्चता को भी स्वीकार किया गया है।

(२) शक्तियों का विभाजन—सघीय शासन की एक प्रमुख विशेषता केन्द्र तथा इकाइयों में शक्तियों का विभाजन होती है और सोवियत सविधान में इसे अपनाया गया है। शक्ति विभाजन के सम्बन्ध में 'गणना और अवशेष' के सिद्धान्त को अपनाते हुए सविधान के अनुच्छेद १४ में सोवियत सघ की केन्द्रीय सरकार के क्षेत्राधिकार का वर्णन किया गया है। सघ की केन्द्रीय सरकार के क्षेत्राधिकार के अतः निम्नलिखित विषय आते हैं

(१) अन्तरराष्ट्रीय क्षेत्र में सोवियत सघ का प्रतिनिधित्व, दूसरे देशों के साथ संधियाँ करना, उनका अनुसमर्थन करना या उन्हें रद्द करना। केन्द्र को वह नीति तथा नियम निर्धारित करने का अधिकार भी प्राप्त है, जिसके अनुसार सोवियत सघ के एक-एक गणराज्य विदेशी राज्यों के साथ सम्बन्ध स्थापित कर सकते हैं।

(२) युद्ध तथा शांति विषयक प्रश्नों का निश्चय करना।

(३) सोवियत सघ में नवीन गणराज्यों का सम्मिलित करना। इस शक्ति के आधार पर ही १९४० में सर्वोच्च सोवियत के द्वारा मोल्डवियन, लिथुआनियन, लटवियन और एस्टोनियन गणराज्यों को सोवियत सघ में सम्मिलित किया गया।

(४) सघीय सविधान का पालन करना तथा यह देखना कि एक-एक गणराज्यों के सविधान उसका अनुकूल हैं।

(५) सघीय गणराज्यों की सीमाओं में परिवर्तन करना तथा उनके क्षेत्र का पुनर्निर्धारण करना।

(६) नये राज्य क्षेत्रों पर प्रदेशों तथा सघीय गणराज्यों के अतः स्वायत्त गणराज्यों एवं स्वायत्त प्रदेशों का निर्माण की स्वीकृति देना।

(७) राज्य के एकाधिकार के आधार पर विदेशों के साथ व्यापार करना।

(८) सोवियत सघ के प्रतिरक्षा दल का गठन करना, सैन्य संचालन करना तथा सघीय गणराज्यों के सैन्य संगठन विषयक सिद्धान्तों का निर्धारण करना।

¹ 'The Union of Soviet Socialist Republics is a federal state formed on the basis of a voluntary union of equal Soviet Socialist Republics
—Article 13 of the U S S R Constitution

(६) बाहरी तथा आंतरिक शत्रुओं से राज्य की सुरक्षा व्यवस्था करना ।

(१०) सोवियत सभ की आर्थिक योजना निश्चित करना ।

(११) सोवियत सभ के संचित राज्य बजट (Consolidated State Budget) का माय करना, तथा उन करो और राजस्वों को स्वीकृत करना, जो सघीय गणराज्यों और स्थानीय बजटों को जाते हैं ।

(१२) कृषि कार्यों को, औद्योगिक और व्यावसायिक कार्यों का प्रबन्ध करना ।

(१३) संचार तथा यातायात का प्रबन्ध ।

(१४) मुद्रणालय और ऋण व्यवस्था का संचालन ।

(१५) राजकीय बीमा का गठन ।

(१६) भूमि, खनिज पदार्थ, जल, नदी तथा जलाशयों के उपयोग के लिए नियमों का निर्माण करना ।

(१७) शिक्षा और सांख्यिक स्वास्थ्य से सम्बन्धित आधारभूत सिद्धांतों को निर्धारित करना ।

(१८) राष्ट्रीय आर्थिक आकड़ों की सामान्य व्यवस्था का गठन करना ।

(१९) श्रमिका से सम्बन्धित कानून के आधारभूत सिद्धांतों को निर्धारित करना ।

(२०) यायिक पद्धति और प्रक्रिया तथा दीवानी और फौजदारी संहिता से सम्बन्धित कानूनों का निर्धारण करना ।

(२१) सभ की नागरिकता तथा विदेशियों के अधिकारों से सम्बन्धित कानूनों का निर्माण करना ।

(२२) पारिवारिक जीवन से सम्बन्धित कानूनों के आधारभूत सिद्धांतों का निर्धारण करना ।

(२३) ऋण लेना या देना ।

(२४) सोवियत सभ में लागू किये जाने वाले क्षमादान की घोषणा करना ।

संविधान के द्वारा अवशेष शक्तियाँ सघीय गणराज्यों को प्रदान की गई हैं । संविधान के १५वें अनुच्छेद में स्पष्ट उल्लेख है कि जो शक्तियाँ संविधान के १४वें अनुच्छेद के अनुसार केन्द्रीय सरकार को नहीं दी गई हैं उनका प्रयोग सघीय गणराज्य करेंगे ।

(३) द्वि-सदनीय विधानमण्डल—सभ राज्यों में ऐसी द्वि-सदनीय व्यवस्था पिका आवश्यक समझी जाती है, जिसके द्वितीय सदन में इकाइयों के आधार पर प्रतिनिधित्व की व्यवस्था की गई हो । सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन (राष्ट्रीयताओं की सोवियत) में प्रत्येक सघीय गणराज्य द्वारा ३२ प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य द्वारा ११, प्रत्येक स्वायत्त प्रान्तों द्वारा ५ और प्रत्येक राष्ट्रीय क्षेत्रों द्वारा १ प्रतिनिधि भेजा जाता है ।

(४) दोहरी नागरिकता—अब सभ राज्यों के समान ही सोवियत सभ में

दोहरी नागरिकता की व्यवस्था की गई है। सविधान के अनुच्छेद २१ के अनुसार प्रत्येक नागरिक सोवियत सघ और अपने गणराज्य दोनों का नागरिक होगा।

(५) सघीय गणराज्यों को अलग सविधान बनाने का अधिकार—अनुच्छेद १६ के अनुसार प्रत्येक सघीय गणराज्य को अपना अलग सविधान बनाने का अधिकार है परन्तु यह सविधान सोवियत सघ के सविधान के अनुबद्ध होना चाहिए। स्वायत्त गणराज्यों को भी अपने अलग सविधान का अधिकार दिया गया है।

(६) सघीय गणराज्यों को प्रदत्त विशेष अधिकार—सोवियत सविधान के द्वारा सघ की इकाइयों अर्थात् सघीय गणराज्यों को कुछ ऐसे विशेष अधिकार भी प्रदान किये गये हैं, जो अधिकार सामान्यतया सघ राज्यों की इकाइयों को प्राप्त नहीं होते हैं और न ही विश्व के अन्य सघ राज्यों की इकाइयों को प्राप्त हैं। इकाइयों को प्राप्त ये विशेष अधिकार निम्न हैं :

(i) राज्यों का सघ से अलग होने का अधिकार—अनुच्छेद १७ के अनुसार प्रत्येक सघीय गणराज्य को सघ से अलग होने का अधिकार दिया गया है। संयुक्त राज्य अमरीका या भारत के सघ में इकाइयों को इस प्रकार का अधिकार प्राप्त नहीं है।

(ii) राज्यों की सीमाओं में उनकी सहमति के बिना परिवर्तन नहीं—अनुच्छेद १८ के अनुसार राज्यों की सीमाओं में उनकी सहमति के बिना परिवर्तन नहीं किया जा सकता।

(iii) राज्यों को विदेशों से सम्बन्ध स्थापित करने का अधिकार—सघ राज्यों के अतन्त्रत सामान्यतः विदेशों के साथ सम्बन्ध स्थापित करने का कार्य सिर्फ के दीय सरकार के द्वारा ही किया जा सकता है लेकिन सोवियत सविधान में राज्यों को भी यह अधिकार प्राप्त है। सविधान के अनुच्छेद १८ अ के अनुसार प्रत्येक गणराज्य को विदेशों से सीधे सम्बन्ध स्थापित करने, उनसे संधि करने तथा अपने प्रतिनिधि भेजने और उनके प्रतिनिधियों को अपने राज्य में रखने का अधिकार दिया गया है। इसी अधिकार के अन्तर्गत श्वेत रूस और यूक्रेन के सघ गणराज्यों ने संयुक्त राष्ट्र सघ में पृथक प्रतिनिधित्व प्राप्त किया है।

(iv) राज्यों को पृथक सेनाएँ रखने का अधिकार—सामान्यतः सघ राज्य में सेना रखने का अधिकार केवल केन्द्र का होता है, परन्तु सोवियत सविधान के अनुच्छेद १८ ब के अनुसार प्रत्येक गणराज्य को अपनी पृथक सेना रखने का अधिकार दिया गया है।

इसके अतिरिक्त प्रत्येक गणराज्य का अपना अलग झण्डा होता है और उसे अपनी भाषा में शासन काय चलाने का अधिकार है। केन्द्रीय प्रेजीडियम में प्रत्येक सघीय गणराज्य के प्रेजीडियम का अध्यक्ष शामिल होता है।

सोवियत सविधान और शासन व्यवस्था के उपरोक्त लक्षणों के आधार पर

यह सोचा जा सकता है कि सोवियत रूस एक वास्तविक सघीय राज्य है। लेकिन इस सम्बन्ध में स्थिति का एक अन्वय पक्ष भी है।

सोवियत सघ में एकात्मक तत्त्व (सघात्मक व्यवस्था की आलोचना)

सोवियत सविधान में यदि एक ओर कुछ सघात्मक तत्त्व हैं तो दूसरी ओर अनेक एकात्मक तत्त्व भी हैं, जिनके आधार पर यह कहा जाता है कि सोवियत सघ एक वास्तविक सघ राज्य नहीं है। सोवियत सविधान और शासन के प्रमुख एकात्मक तत्त्व निम्न हैं

(१) व्यवहार में सविधान की सर्वोच्चता नहीं—सघीय शासन का एक प्रमुख तत्त्व सविधान की सर्वोच्चता होती है जिसका तात्पर्य है कि सघीय शासन और इकाइयों के शासन, दोनों की ही शक्ति सविधान से मर्यादित होती है और किसी के भी द्वारा इसका उल्लंघन नहीं किया जा सकता। सोवियत सघ में सिद्धान्ततः तो सविधान की सर्वोच्चता की घोषणा की गयी है, लेकिन इसके साथ ही सबहारावग के अधिनायकत्व की धारणा को सोवियत रूस का सर्वोच्च मागदशक मिद्धान्त घोषित किया गया है। वस्तुतः सबहारावग का अधिनायकत्व ही सब कुछ है और सविधान, जैसा कि भोलोतोव ने कहा था 'समाजवाद के हितों तथा सबहारा तानाशाही को दब बनाने के लिए केवल एक साधन है।' सोवियत रूस में सविधान को भी विशेष और अपेक्षाकृत कम महत्वपूर्ण अर्थों में ग्रहण किया गया है और यह स्थिति शासन तथा सघात्मकता दोनों के ही प्रतिकूल है।

(२) सर्वोच्च न्यायालय को सविधान की व्याख्या का अधिकार नहीं—विश्व के अन्य सघ राज्यों में सर्वोच्च न्यायालय को केन्द्र तथा इकाइयों के विवादों को निबटान तथा सविधान की व्याख्या करने की शक्ति दी जाती है परन्तु सोवियत सघ में सर्वोच्च न्यायालय को इस प्रकार की शक्ति नहीं दी गई है। वहाँ पर सविधान की व्याख्या का अधिकार प्रेजीडियम को प्राप्त है।

(३) सविधान के संशोधन में इकाइयों को भाग नहीं—इस बात को सब सम्मत मान्यता प्राप्त है कि सघ राज्य का सविधान कठोर होता है और सघ राज्य के सन्दर्भ में सविधान की कठोरता का तात्पर्य यह है कि केन्द्रीय सरकार या इकाइयों की सरकारें इन दोनों में से किसी एक के ही द्वारा सविधान में परिवर्तन नहीं किया जा सकता। लेकिन सोवियत सविधान में अकेली सर्वोच्च सोवियत के ही द्वारा परिवर्तन किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में इकाइयों को कोई भाग प्राप्त नहीं है। भारत, अमरीका और अन्य सभी सघ राज्यों में सविधान द्वारा इकाइयों को प्रदत्त शक्तियाँ सुरक्षित हैं और उनकी सहमति के बिना इनमें परिवर्तन नहीं किया जा सकता। लेकिन सोवियत सघ में इकाइयों के समस्त अधिकार सर्वोच्च सोवियत अर्थात् केन्द्रीय सरकार की दया पर निर्भर करते हैं। यह स्थिति सघात्मकता के नितान्त प्रतिकूल है।

(४) शक्तिशाली केन्द्र—सविधान के अनुच्छेद १४ म केन्द्र को जो शक्तिया दी गई हैं, वे असीम हैं और केन्द्र को अत्यंत शक्तिशाली बना देती हैं। इस प्रकार शक्ति विभाजन स्पष्ट रूप से केन्द्र के पक्ष में है। माइकल टी० फ्लोरेंस्की के शब्दों में "सविधान द्वारा केन्द्रीय सरकार को प्रदत्त इन व्यापक शक्तियों ने सोवियत सघ को एक केन्द्रीकृत और एकात्मक राज्य का रूप प्रदान कर दिया है।"¹

(५) गणराज्यों के सविधानों पर केन्द्र का नियंत्रण—सघीय गणराज्यों को यद्यपि अपने पृथक सविधान के निर्माण का अधिकार है परंतु अनुच्छेद १६ म यह स्पष्ट कर दिया गया है कि यह सविधान केन्द्रीय सविधान के पूणतया अनुकूल होना चाहिए।

(६) गणराज्यों का छोड़ने का अधिकार नाममात्र का है—यद्यपि सविधान में सघीय गणराज्यों को मध्य से पृथक होने का अधिकार दिया गया है परंतु यह अधिकार केवल शब्दों में ही है। सघ से अलग हान की बात दशद्वेद्वे समझी जाती है और व्यवहार में यह सम्भव नहीं है। अब तक कोई भी राज्य सघ से अलग नहीं हुआ है। वस्तुस्थिति के सम्बन्ध में डा फाइनर ने ठीक ही लिखा है कि 'सघ से पृथक होने की बात तो दूर रही सघीय गणराज्यों को असंतोष की ध्वनि करने की अनुमति भी प्राप्त नहीं है।'²

(७) जखिल सघ के मंत्रालयों का सघीय गणराज्यों के मंत्रालयों पर नियंत्रण—सोवियत सघ के अन्तर्गत केन्द्र में दो प्रकार के मंत्रालय हैं, (१) जखिल सघीय मंत्रालय तथा (२) सघीय गणराज्यीय मंत्रालय। जखिल सघीय मंत्रालय उन विषयों का प्रशासन करते हैं, जो अन्तर्गत रूप से सघीय सरकार के क्षेत्राधिकार में आते हैं। सघीय गणराज्यीय मंत्रालय उन विषयों का प्रबन्ध करते हैं, जो सघीय गणराज्यों के अधिकार क्षेत्र में आते हैं और इनके द्वारा गणराज्यों में स्थित अपने तदनु रूप मंत्रालयों पर नियंत्रण रखा जाता है। इस प्रकार गणराज्यों के शासन पर केन्द्रीय एजेंसी द्वारा नियंत्रण रखा जाता है जो सघीय शासन की धारणा के नितांत विरुद्ध है।

(८) सघीय गणराज्यों के विशय अधिकारों का कोई महत्त्व नहीं—यद्यपि सविधान के अनुच्छेद १८ अ और १८ ब के द्वारा सघीय गणराज्यों को विदेशों के साथ सम्बन्ध स्थापित करने तथा अपनी पृथक सेना रखने का अधिकार दिया गया

¹ In the light of these vast and broadly ill defined powers it is not incorrect to describe the All Union Government of the U S S R as a colossus which bestrides the Russian world and makes the country a highly centralised and unitary State.—Florinsky Michael T *The Government of Continental Europe* p 85

² The Union Republics have never been allowed even to murmur much less secede

—Finer Herman *Govt of Greater European Powers*, p 819

है कि तु वस्तुन इन अधिकारो का कोई महत्त्व नहीं है। सघीय गणराज्य विदेशों से साधारण महत्त्व के व्यापारिक सम्बन्ध ही स्थापित कर सकते हैं, राजनीतिक नहीं। इसी प्रकार सघ राज्यों के द्वारा अपन क्षेत्र में बहुत थोड़ी सी ही मेना रखी जा सकती है जो भारतीय और अमरीकी सघ के राज्यों की पुलिस शक्ति के समान है। वस्तुतः सघीय गणराज्यों के ये अधिकार मात्र दिखावे के लिए हैं और सघीय गणराज्यों को विदेशों के साथ सम्बन्ध स्थापित करने का अधिकार देकर सोवियत रूस ने संयुक्त राष्ट्र सघ में दो अतिरिक्त स्थान प्राप्त कर लिए हैं। व्यवहार के अतिरिक्त गणराज्यों के सभी कार्यों पर केन्द्र की कड़ी दृष्टि रहती है और गणराज्य क्राय शासन तथा साम्यवादी दल की सर्वोच्च सत्ता की सहमति के बिना कुछ नहीं कर सकते।

(६) सघीय गणराज्यों की केन्द्र पर वित्तीय निर्भरता—सघीय गणराज्यों की केन्द्र पर वित्तीय निर्भरता ने भी उनकी स्थिति को बहुत निर्बल कर दिया है। समस्त करो तथा साधनों से लगभग सारी आय केन्द्रीय सरकार को होती है और वही यह निश्चित करती है कि कौन से कर तथा राजस्व के मद केन्द्र के पास रखे जायें, कौन से सघीय गणराज्यों को सापे जायें और कौन से स्थानीय सरकारों को दिये जायें। सघीय गणराज्यों की यह वित्तीय निर्भरता अथ सघ राज्यों की इकाइयों की तुलना में बहुत अधिक है।

(१०) आर्थिक नियोजन—सोवियत सघ में समस्त आर्थिक जीवन पर राज्य का नियन्त्रण है और राज्य ने आर्थिक नियोजन के माग को अपनाया हुआ है। यद्यपि सघीय गणराज्यों और स्वायत्त गणराज्यों के अपने अलग अलग योजना आयोग हैं और अपने अपने क्षेत्र की योजनाओं के निमाण में उनका हाथ रहता है, किन्तु अंतिम रूप से समस्त योजनाओं को एकरूपता प्रदान करने की शक्ति सघ के योजना आयोग को प्राप्त है। सघीय सरकार अपनी इस शक्ति के माध्यम से राज्यों पर बहुत अधिक नियन्त्रण प्राप्त कर लेती है।

(११) साम्यवादी दल का एकछत्र प्रभुत्व—इन सबके अतिरिक्त सोवियत सविधान का सबप्रमुख एकात्मक तत्त्व साम्यवादी दल का एकछत्र प्रभुत्व है। सविधान के अनुच्छेद १२६ और १४१ के माध्यम से ऐसी व्यवस्था की गई है कि सोवियत रूस में साम्यवादी दल के अतिरिक्त अन्य किसी दल का गठन नहीं किया जा सकता। यह तथ्य है कि साम्यवादी दल की सहमति के बिना केन्द्रीय या गणराज्यों के शासन के क्षेत्र में कुछ भी नहीं किया जा सकता और साम्यवादी दल में सत्ता का अत्यधिक केन्द्रीकरण और लौह अनुशासन है। सघीय गणराज्यों के साम्यवादी नेता केन्द्रीय नेताओं के पूर्णतया आधीन हैं। इसी कारण सविधान के द्वारा चाहे सघीय शासन की व्यवस्था की गई हो, व्यवहार में यह पूर्ण एकात्मक होकर रह गया है। प्रो० "सूजन

ने इस स्थिति का अच्छा वगन करत हुए कहा है रूस मे सघ के के द्र प्रधान बनने का सबसे बडा कारण सबंध्यापी साम्यवादी दल है जो पूण रूप से केन्द्र प्रधान है और जिसमे एक बिन्दु मात्र भो सघीय व्यवस्था नहा है। क्योंकि सारी नीतियो का निर्माण साम्यवादी दल के द्वारा होता है इसलिए यह बात महत्वहीन है कि रूस मे सघीय सरकार है अथवा नहीं सघवाद वास्तविक तभी हो सकता है, जबकि कष से कम नीतियो के निर्धारण मे इकाइयो को कुछ स्वायत्तता प्रदान की जाय परंतु सोवियत सघ की एक दलीय व्यवस्था मे यह पूण रूप से असम्भव है।¹¹

इम प्रकार यदि एक ओर सोवियत शासन म कुछ संघात्मक लक्षण है, ता दूसरी ओर अनेक एकात्मक लक्षण भी ह। वस्तुस्थिति यह है कि साम्यवादी नेताआ का संघात्मक व्यवस्था मे कभी भी विश्वास नही रहा है। उनके द्वारा संघात्मक व्यवस्था को एक आदर्श के रूप मे नही, वरन एक बाध्यकारी स्थिति के रूप मे अपनाया गया ह। इसी कारण सोवियत रूस की शासन व्यवस्था म संघात्मक तत्त्व सतही है और एकात्मक तत्त्व ही अधिक वास्तविक है। आर्थिक और राजनीतिक क्षेत्र म केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति निश्चित रूप से बहुत अधिक सबल है। डॉ० ह्यूयर, फाइनर, "पूमन, आंग ओर अन्य लगभग सभी लेखका द्वारा इस मत का प्रतिपादन किया गया है कि सोवियत सविधान अमरीका, आस्ट्रेलिया, कनाडा और स्विटजरलैण्ड आदि राज्या की भांति पूण सघीय प्रणाली की स्थापना नही करता है। संघवाद के अधिकारी विद्वान प्रो ह्यूयर लिखते हैं कि 'स्टालिन सविधान एक अद्ध सघीय प्रणाली की स्थापना करता है, जिसे सघीय शासन का उदाहरण नहीं कहा जा सकता।'¹² आग ने भी विचार व्यक्त किया है कि 'संघात्मकता के दिखावे के बावजूद सोवियत रूस में सत्ता का इतना अधिक केन्द्रीकरण है कि इसे संघात्मक व्यवस्था नहीं कहा जा सकता।'¹³

1 Most important of all, however is the all pervasive position of the Communist Party which is strictly centralist and without a spark of federalism. Since all policy emanates from the Communist Party, it actually matters little whether there exists a federal form of government or not. Federalism in order to be real must reserve to the component parts at least some autonomy in the realm of policy, but that is quite impossible in the one party state of Soviet Union.

—Robert Neumann, *European and Comparative Governments*
p 581

2 The Stalin constitution sets up a quasi federal system and the same is not a working example of the Federal Govt.

—K. C. Wheat, *Federal Government*, p 27 28

3 In spite of the form of federalism, centralism of authority in the U S S R is possibly equalled but hardly exceeded anywhere in the world. In point of fact the system is not federal in any ultimate sense. —F. A. Ogg *European Govt and Politics*, p 837

सोवियत रूस—एक सांस्कृतिक सध

आर्थिक और राजनीतिक क्षेत्र म सोवियत रूस मे अत्यधिक केन्द्रीकरण ह, लेकिन जहाँ तक सांस्कृतिक क्षेत्र का प्रश्न है, इकाइयो का इस क्षेत्र म पर्याप्त स्वायत्तता प्रदान की गई है। सोवियत रूस म १०० से अधिक राष्ट्रीयताएँ हैं और उनमे भाषा, प्रजाति तथा संस्कृति क भेद हैं। अतः साम्यवादी नेताओं द्वारा सोवियत रूस के लोगो की भाषा, जाति तथा समझकर तदनुरूप आचरण किया गया है। सोवियत रूस एक सांस्कृतिक मरिध है यह बात निम्नलिखित तथ्यों के आधार पर कही जा सकती है

(१) साम्यवादी शासन के द्वारा जारशाही के अतगत राष्ट्रीयताओं पर लगे हुए सभी बंधन समाप्त कर दिए गये हैं। जारशाही के अतगत रूसी राष्ट्रीयता को विशेष स्थिति प्राप्त थी, लेकिन साम्यवादी व्यवस्था म इसे समाप्त कर सभी राष्ट्रीयताओं की आधारभूत समानता का प्रतिपादन किया गया है।

(२) इस बात की चेष्टा की गई है मध के क्षेत्र म रहने वाले राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों व जातीय समूहों को विकास की पूरी सुविधाएँ प्राप्त हों।

(३) विविध राष्ट्रीयताओं को अधिक से अधिक सांस्कृतिक स्वतन्त्रता प्रदान करने की दृष्टि से ही सोवियत सध म चार प्रकार की इकाइयों की व्यवस्था की गई है। सामान्यतया सध राज्यों मे इकाइयों का गठन भौगोलिक आधार पर किया जाता है। लेकिन सोवियत सध म गणराज्यों का गठन राष्ट्रीयताओं के आधार पर किया गया है तथा उनके नाम भी उनमें रहने वाले लोगो की राष्ट्रीयता के आधार पर ही रखे गये हैं। यूक्रेन, उजबेक और ताजिक गणराज्यों के नाम राष्ट्रीयता और जातीयता पर ही आधारित हैं।

(४) सभी गणतन्त्रों को भाषा सम्बन्धी स्वतन्त्रता भी प्राप्त है तथा इस बात का कोई प्रयत्न नहीं किया गया है कि सम्पूर्ण सध को भाषा एक ही। अनुच्छेद ४० म स्पष्ट कहा गया है कि 'यायालया की कायवाही गणतन्त्रों की अलग अलग भाषाओं मे होगी। सध के कानून व आदेश सघीय गणतन्त्रों म साधारणतया बोली जाने वाली भाषाओं म छापे जाते हैं।

इस प्रकार विविध इकाइयों के लोगो की सांस्कृतिक स्वाधीनता के लिए कानून द्वारा उचित व्यवस्था की गयी है। राजनीतिक और आर्थिक क्षेत्र म सघावाद को अपनाया गया है। यह कहा जा सकता है कि सोवियत सध का मरिधान राजनीतिक क्षेत्रवाद का सांस्कृतिक सघवाद से सम्बन्ध करता है।

प्रश्न

- १ क्या आप इस मत से सहमत हैं कि सोवियत सध एक वास्तविक सध है? तब तक सहित उत्तर दीजिए। (आगरा, १९६५)
- २ क्या आप इस मत से सहमत हैं कि सोवियत सध एक वास्तविक सध नहीं है? तब तक सहित उत्तर दीजिए। (आगरा, १९७०)

- ३ सोवियत सविधान के अन्तगत सघ व इकाइयो के सम्बन्धो की विवेचना कीजिए।
(कानपुर, १९६४, लखनऊ, १९६४, ६६, ७१)
- ४ 'सोवियत सविधान दिखावे म सघात्मक किन्तु वास्तव म एकात्मक है।' विवेचना कीजिए।
(लखनऊ १९६५ ६६, ६८)
- ५ सोवियत सघवाद की प्रकृति की व्याख्या कीजिए।
(जीवाजी, १९६६, विक्रम, १९७१)
- ६ सोवियत सविधान की विभिन्न सघीय विशेषताओ का आलोचनात्मक दृष्टिकोण मे उल्लेख कीजिए।
(विक्रम, १९६६)
- ७ 'सोवियत सघ का सविधान राजनीतिक केन्द्रवाद का सांस्कृतिक सघवाद से समन्वय करता है।' स्पष्टीकरण और समीक्षा कीजिए। (राजस्थान, १९७३)

अपने सदन के अधिवेशनना की अध्यक्षता करते हैं तथा उनकी कार्यवाही और प्रक्रिया का संचालन करते हैं। सर्वोच्च सोवियत के किसी भी सदन के सभापति को वह गौरव, प्रतिष्ठा और विशेषाधिकार प्राप्त नहीं हैं जो अन्य देशों के सदन के अध्यक्ष, विशेषकर निम्न सदन के अध्यक्ष, को प्राप्त हैं।

सर्वोच्च सोवियत की शक्तियाँ तथा कार्य

सोवियत सविधान के अनुच्छेद ३० में उल्लेख है कि 'सर्वोच्च सोवियत राज्य की शक्ति का सर्वोच्च अंग है।' सर्वोच्च सोवियत इस दृष्टि से सर्वोच्च है कि इसे कानून निर्माण की अनन्य शक्ति प्राप्त है और शासन कार्य से सम्बंधित अन्य महत्वपूर्ण सस्थाओं के सदस्य (मंत्रिपरिषद और प्रेजिडियम के सदस्य) सर्वोच्च सोवियत के द्वारा निर्वाचित होते तथा इसी के प्रति उत्तरदायी हैं।

सर्वोच्च सोवियत की शक्तियाँ तथा कार्यों का अध्ययन निम्न रूपों में किया जा सकता है

(१) विधायी शक्तियाँ—सोवियत सविधान के अनुच्छेद १४ में सघीय सरकार के क्षेत्राधिकार का वर्णन किया गया है और सघीय क्षेत्राधिकार के समस्त विषयों पर एकमात्र सर्वोच्च सोवियत का कानून निर्माण की शक्ति प्राप्त है। सविधान के अनुच्छेद ३२ में लिखा है कि, 'सोवियत सभ की विधायी शक्ति अनन्य रूप से सर्वोच्च सोवियत के पास है।' सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्मित कानूनों पर किसी को भी निषेधाधिकार के प्रयोग की शक्ति प्राप्त नहीं है। इन कानूनों को सोवियत रूस के उच्चतम न्यायालय द्वारा भी रद्द नहीं किया जा सकता है, क्योंकि सविधान की व्याख्या करने की शक्ति सोवियत सभ के उच्चतम न्यायालय के पास नहीं है। यह शक्ति तो सोवियत रूस में प्रेजिडियम के पास ही है। सर्वोच्च सोवियत द्वारा पास किये गये कानून सार देश पर लागू होने हैं। सविधान के अनुच्छेद २० में उल्लेख है कि यदि सभ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्मित कानून और इसके गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियत (राज्यों के विधान मण्डल) द्वारा निर्मित कानूनों में किसी प्रकार का विरोध उत्पन्न हो जाय, तो सभ की सर्वोच्च सोवियत का कानून माय समझा जायगा और राज्यों के कानून को मायता नहीं मिलेगी।^१

सर्वोच्च सोवियत के अवकाश काल में प्रेजिडियम द्वारा जारी किये गये अध्यादेशों का अनुममथन सर्वोच्च सोवियत द्वारा किया जाना आवश्यक है।

प्रेजिडियम अपनी इच्छा से या किसी सघीय गणराज्य की माग पर किसी

^१ The legislative power of the U S S R is exercised exclusively by the Supreme Soviet of the U S S R

—Article 32 of the Soviet Constitution

^२ In the event of divergence between the law of a Union Republic and a law of the Union the Union law shall prevail

—Article 20

कानून पर जनमत संग्रह करा सकती है, परंतु अभी तक किसी भी कानून पर जनमत संग्रह नहीं हुआ है। वास्तव में संग्रह तभी हो सकता है, जबकि साम्यवादी दल व सर्वोच्च नता चाह और समस्त कानून निमाण साम्यवादी दल की इच्छानुसार ही होता है, अतः जनमत संग्रह की आवश्यकता नहीं रहती।

(२) सविधान में सशोधन करने का अधिकार—सर्वोच्च सोवियत का रूस के सविधान में सशोधन करने का अधिकार प्राप्त है और उसने द्वारा यह कार्य अकेले ही किया जा सकता है। मर्यादात्मक सशोधन की पद्धति सरल है और अनुच्छेद १४६ के अनुसार सर्वोच्च सोवियत के दो सदस्य पृथक्-पृथक् अपने उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से प्रस्ताव पारित कर सविधान में सशोधन कर सकते हैं।

सर्वोच्च सोवियत का यह दखन का भी अधिकार है कि मधीय गणराज्या की द्वाइयो के सविधान तथा कानून समस्त सोवियत सभ के सविधान तथा कानून के अनुकूल ह।

(३) वैदेशिक सम्बन्धों का संचालन और सुरक्षा सभ्य षो शक्ति—सर्वोच्च सोवियत को ही सोवियत सभ के वैदेशिक सम्बन्धों को नियमित एवं नियंत्रित करने का अधिकार है। वह यह निणय करता है कि अंतरराष्ट्रीय मामलों में सोवियत सभ किम सीमा तक भाग ल। युद्ध तथा शांति के प्रश्नों का निणय, विदेशी राज्या से की जान वाली संधियों की मण्डित, युद्ध की घोषणा और दश की रक्षा हेतु सेना के संगठन का अधिकार भी सर्वोच्च सोवियत को ही प्राप्त है। वह उस सामान्य प्रणाली का भी नियंत्रण करती है जिसके अनुसार मधीय गणराज्या को विदेशी राज्या के साथ अपने सम्बन्धों का संचालन करना है। दश की सुरक्षा के द्वीय सरकार का विषय है। अतः सर्वोच्च सोवियत ही सभ के रक्षा साधनों की व्यवस्था करती है, सशस्त्र बलों का नियंत्रण तथा संचालन करती है।

(४) वित्तीय शक्ति—सर्वोच्च सोवियत को वित्तीय क्षेत्र में व्यापक शक्ति प्राप्त है। सबसे प्रथम सर्वोच्च सोवियत समस्त रूसी सभ के लिए एक 'संचित आय व्ययक' (Consolidated Budget) तैयार करती है। वही यह निणय करती है कि राजस्व और कर की कौन सी मर्दें सभ की जायेंगी और कौन सी मधीय गणराज्या का प्राप्त हागी। द्वितीय, सर्वोच्च सोवियत सभ की आर्थिक योजनाओं को अपनी अनुमति देती है और राज्य के एकमात्र अत्रिकार के आधार पर विदेशी व्यापार का संचालन करती है। ततीय, यह मुद्रा, उधार लेन और देन की व्यवस्था का निर्देशन और राज्य बीमे का संगठन दखती है। चतुर्थ सभ के क्षेत्राधिकार में जो वक तथा औद्योगिक, कृषि और व्यापार सम्बन्धी उद्यम तथा संस्थाएँ आती हैं, उनके प्रशासन की देखभाल यही करती है। पंचम यह मनिज पदाय, वन और नदियों के प्रयाग के बारे में मूल सिद्धांत निर्धारित करती और यातायात तथा परिवहन प्रशासन की देखभाल करती है।

(५) सघीय व्यवस्था के सम्बन्ध में शक्ति—अनुच्छेद १४ के अनुसार सर्वोच्च सोवियत को यह अधिकार है कि वह नवीन गणराज्यों को सघ में प्रवेश प्रदान कर सके। सघीय गणराज्यों व अंदर नये स्वायत्त गणराज्यों तथा स्वायत्त प्रदेशों का निर्माण भी सर्वोच्च सोवियत की अनुमति से ही किया जा सकता है।

(६) नियुक्ति और निर्वाचन सम्बन्धी शक्ति—सर्वोच्च सोवियत की चुनाव सम्बन्धी शक्ति बहुत व्यापक है। विश्व के किसी भी अथ देश के विधानमण्डल को इतने अधिक पदाधिकारियों के चुनाव नहीं करने होते। सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन अपनी संयुक्त बैठक में सोवियत सघ के प्रेजिडियम, मन्त्रपरिषद, सर्वोच्च न्यायालय तथा अथ यायाधीशा और प्रोक्क्यूरेटर जनरल का निर्वाचन करते हैं। प्रेजिडियम और मन्त्रपरिषद सर्वोच्च सोवियत के ही प्रति उत्तरदायी होते हैं। परन्तु सर्वोच्च सोवियत के ये कार्य केवल औपचारिक हैं और वस्तुतः इन कार्यों का सम्पादन साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति के राजनीतिक ब्यूरो द्वारा किया जाता है।

(७) अन्वेषण सम्बन्धी शक्ति—सर्वोच्च सोवियत को कुछ अन्वेषण सम्बन्धी शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। वह सोवियत सघ की किसी भी कार्यवाही या आय व्यवस्था परीक्षण के लिए आयोग नियुक्त कर सकती है और सभी सरकारी अधिकारियों के लिए आवश्यक है कि वे इस प्रकार के आयोगों को जांच कार्य में सभी आवश्यक सहायता दें।

सोवियत संविधान का निर्माता का शक्ति पर्यवर्णन सिद्धान्त में विश्वास नहीं था, अतः सर्वोच्च सोवियत को न केवल विधायी, बल्कि प्रशासनिक और न्यायिक क्षेत्र में भी व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गई हैं। मिद्धान्त में सर्वोच्च सोवियत को ब्रिटिश संसद के समान प्रभुताधारी कहा जा सकता है।

सर्वोच्च सोवियत की वास्तविक स्थिति

संविधान द्वारा सर्वोच्च सोवियत को सोवियत राजसत्ता का सर्वोच्च अंग तथा एकमात्र विधिनिर्मात्री संस्था घोषित किया गया है। संविधान द्वारा सर्वोच्च सोवियत को प्रदत्त शक्तियों की सूची पर्याप्त व्यापक और अत्यन्त प्रभावशाली है। लेकिन यह नहीं समझ लिया जाना चाहिए कि सर्वोच्च सोवियत इन सभी शक्तियों का व्यावहारिक प्रयोग करने की स्थिति में है। व्यवहार में एस अनेक कारण हैं, जिनसे सर्वोच्च सोवियत की स्थिति बहुत अधिक मर्यादित हो गई है।

सबप्रथम, सोवियत रूस में केवल एक ही दल (साम्यवादी दल) का अस्तित्व है। संविधान के अनुच्छेदों में जा कुछ भी कहा गया है। व्यवहार में सोवियत सघ की व्यवस्था का संचालन साम्यवादी दल के द्वारा किया जाता है। साम्यवादी दल के अधिक महत्त्वपूर्ण मन्त्र्य प्रेजिडियम और मन्त्रपरिषद के सदस्य होते हैं और कम महत्त्वपूर्ण सदस्य सर्वोच्च सोवियत के। साम्यवादी दल में अत्यधिक कठोर अनुशासन है और लोकतांत्रिक वादवाद के सिद्धान्त के अनुगार दल की निम्न सत्ताओं के लिए दल की उच्च सत्ता की जाना का पानन अनिवार्य है। ऐसी स्थिति में सर्वोच्च सोवियत दल की उच्च सत्ता के नियंत्रण पर स्वीकृत नहीं जा सकता है।

द्वितीय, सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों की अल्पावधि के कारण सर्वोच्च सोवियत की स्थिति बहुत अधिक निबल हा गई है। सर्वोच्च सोवियत अधिन से अधिक वष म केवल दो सप्ताह के लिए अधिवेशन म रहती है और सविधान के अनुसार अधिवेशनों के अन्तरकाल में सर्वोच्च सोवियत के अधिकारों का प्रयोग प्रेजिडियम करता है। अल्पावधि के कारण सर्वोच्च सोवियत म नपरिपद तथा प्रेजिडियम के आदेशों और निणया का अनुमोदन करने क अतिरिक्त और क्या कर सकती है। टाउस्टर न इन सम्बन्ध में लिखा है "जाज्ञापितयो (Decrees) का विवरण प्रस्तुत किय जाने के पश्चात् न तो सर्वोच्च सोवियत में उन पर घादविवाद होता है और न विचार, वरन् उनके प्रस्तावित किये जाने के पश्चात् शीघ्र ही उन्हें अनुमोदित कर दिया जाता है।

तृतीय, सर्वोच्च सोवियत द्वारा म नपरिपद और प्रेजिडियम के सदस्यों तथा अन्य अधिकारियों को चुनने की शक्ति भी नाममात्र की ही है। वस्तुतः जो सूची साम्यवादी दल के नेताओं द्वारा प्रस्तावित की जाती है, सर्वोच्च सोवियत उसका समर्थन कर देती है। उदाहरणस्वरूप १९ मार्च १९४६ को लगभग १८२ पदाधिकारियों को ७० मिनट की बैठक में चुन लिया गया। ऐसी स्थिति में वास्तविकता का सहज ही अनुमान लगाया जा सकता है।

चतुर्थ, सोवियत रूस में साम्यवादी दल का एकाधिकार है और सर्वोच्च सोवियत में कोई विरोधी दल नहीं है। यह तथ्य है कि विरोधी दल के अभाव में कोई भी व्यवस्थापिका अपने कर्तव्य का भलीभाँति सम्पादन नहीं कर सकती।

पंचम, बस तो सभी दशा में व्यवस्थापिका के सदस्य सामान्य योग्यता वाले व्यक्ति होते हैं लेकिन सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों के बारे में यह बात विशेष रूप से लागू होती है। सर्वोच्च सोवियत में व्यावसायिक राजनीतिज्ञ नहीं होते, वरन् सामान्य श्रमिक और किसान होते हैं। सामान्य योग्यता वाले ये व्यक्ति इस स्थिति में नहीं होते कि विधेयको या प्रशासनिक विषयों के सम्बन्ध में उपयोगी सुझाव दे सकें। अतः सर्वोच्च सोवियत के हाथ में कोई प्रभावशाली शक्ति नहीं है।

वस्तुस्थिति यह है कि साम्यवादी दल के नेता सर्वोच्च सोवियत का उपयोग दल की नीति और विचारधारा समझाने के एक महत्त्वपूर्ण मंच के रूप में करते हैं। साम्यवादी दल के नेता सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों का दलीय दृष्टिकोण में अवगत करते हैं और सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों से इस बात की अपेक्षा की जाती है कि वे सामान्य जनता को दलीय दृष्टिकोण से अवगत करावेंगे। विशेष बात यह है कि सविधान के अन्तर्गत सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों का यह एक विशेष कर्तव्य थपलाया गया है। जूलियन टाउस्टर ने इन सम्बन्ध में कहा है कि—'सर्वोच्च सोवियत ने जब तक प्रमुखतया केवल एक पुष्टि करने वाली व प्रचार करने वाली सस्था के रूप में ही कार्य किया है। समय समय पर अथवा जब आवश्यक हो, प्रतिनिधि सस्था के रूप में सरकार की नीति को स्वीकृति प्रदान कर देना मात्र इसका प्रमुख उद्देश्य

प्रतीत होता है।¹ फाइनर के द्वारा ऐसा ही विचार व्यक्त किया गया है और न्युमन भी इस सम्पन्न म लिखते हैं कि—“वह सस्था जो नीति का निर्माण नहीं करती और वास्तव में नीति निर्धारण में जिसका कोई हाथ नहीं होता है, उसके सम्बन्ध में जासानी से यह नहीं कहा जा सकता कि वह सत्ताधारी है। यह भी एक सच्चाई है कि पास किये जाने वाले कानूना की अधिकतम सत्या का प्रारम्भ सर्वोच्च सोवियत नहीं करती है वरन् वे प्रेजीडियम की ओर से आज्ञापत्रों (Decrees) अथवा निणयो और अध्यादेशों के रूप में सरकार की ओर से पेश किये जाते हैं।”²

यद्यपि सर्वोच्च सोवियत एक प्रभुत्व सम्पन्न सस्था नहीं है लेकिन इसके साथ ही उसे एक नूय कहना नुटिपूण होगा। इसका थोडा बहुत प्रभाव रूसी जीवन पर अवश्य ही है। आग और जिग न इसका मृत्याकन करते हुए लिखा है ‘परिचमो विचारो में सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत भले ही एक वास्तविक वाद विवाद सस्था न हो, परन्तु यह अनुमान नहीं लगा लिया जाना चाहिए कि वह सोवियत सघ के सावजनिक मामलों पर कम से कम उचित मात्रा में भी प्रभाव नहीं डालती।’³ चर्चवाड जैम विचारक भी सोवियत रूम की सर्वोच्च सोवियत को सरकार की नीति पर रब्ड की मुहर लगाने वाली सस्था कह जाने को उचित नहीं समझते हैं। चर्चवाड जस लेखको के द्वारा यह विचार भी व्यक्त किया गया है कि न केवल सोवियत रूम की व्यवस्थापिका, अर्थात् सर्वोच्च सोवियत, वरन् विश्व के लगभग सभी देशों में व्यवस्थापिका की स्थिति पतनी मुख है।⁴

यद्यपि चर्चवाड के तक का कुछ महत्व है, लेकिन टाउस्टर, फाइनर और युभैन का दृष्टिकोण ही सत्य के अवीक समीप है। सर्वोच्च सोवियत की वास्तविक

- 1 The Supreme Soviet has so far operated primarily as a ratifying and propagating body Its chief purpose appears to be periodically or as occasion demands to lend the voice of approval of a representative body to governmental policy —*Towster Jullian*
- 2 An institution which does not determine policy which in fact has no hand in determining action of policy cannot easily be held to possess power It is also a fact that overwhelming majority enactments do not come from the Supreme Soviet but from its Presidium in the form of decrees or from the government in the form of decisions and ordinances —*Neumann G Rob rt European and Comparative Governments p 599*
- 3 ‘In the Western sense the Supreme Soviet of U S S R may not be truly deliberative body—certainly it does not conform to the pattern of Western legislative bodies but it should not be assumed that it does not exercise atleast a reasonable amount of influence in the public affairs of the Soviet Union —*Ogg & Zink Modern Foreign Governments p 860*
- 4 Churchward *Contemporary Soviet Governments p 130*

स्थिति पर विचार करते हुए हम सोवियत रूस की एकदलीय व्यवस्था और सवहारा-वग के अधिनायकत्व की पृष्ठभूमि को दृष्टि में रखना होगा, जिन्होंने सर्वोच्च सोवियत की शक्ति और सम्मान को निश्चित रूप से आघात पहुंचाया है। यह तथ्य है कि भारतीय या ब्रिटिश समद या अमरीकी कांग्रेस अथवा अन्य किसी पश्चिमी प्रजातन्त्रीय दल की तुलना में सर्वोच्च सोवियत का सोवियत शासन व्यवस्था में अपेक्षाकृत निबल स्थिति ही प्राप्त है।

सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों का पारस्परिक सम्बन्ध

वर्तमान समय में विश्व के लगभग सभी देशों में द्वि सदनात्मक व्यवस्थापिका को अपनाया गया है और सोवियत संघ में भी सर्वोच्च सोवियत के दो सदन हैं—सघीय सोवियत तथा राष्ट्रीयताओं की सोवियत। सामान्यतया विश्व के अन्य देशों में प्रथम सदन का निम्न प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर और द्वितीय सदन का निर्माण अप्रत्यक्ष निर्वाचन या मनोनयन आदि के आधार पर किया जाता है। लेकिन सोवियत रूस में अमरीकी कांग्रेस के समान ही सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों का निर्माण प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर ही किया जाता है।

जहां तक सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों के पारस्परिक सम्बन्ध का प्रश्न है, सोवियत संविधान द्वारा दोनों सदनों को समान अधिकार तथा कार्य प्रदान किया गया है और दोनों सदनों का कार्यकाल भी समान (४ वर्ष) है। सघीय सोवियत तथा राष्ट्रीयताओं की सोवियत दोनों के अधिवेशन एक साथ प्रारम्भ तथा समाप्त होते हैं। संविधान के अनुसार कोई भी विधेयक किसी भी सदन में प्रस्तावित हो सकता है और दोनों सदनों की स्वीकृति के बिना कानून का रूप धारण नहीं कर सकता।

यदि किसी विषय पर दोनों सदनों में मतभेद हो, तो संविधान के अनुच्छेद ४७ के अनुसार वह विषय दोनों सदनों के बराबर-बराबर सदस्यों की एक 'समझौता समिति' (Conciliation Commission) के पास प्रस्तुत किया जाता है। यदि दोनों में से किसी एक सदन को समझौता समिति का प्रस्ताव मान्य न हो या समिति निर्णय नहीं दे सके, तो वह विषय दोनों सदनों में पुनः विचार के लिए प्रस्तुत किया जाता है। यदि इस बार भी दोनों सदनों में मतभेद रहे, तो प्रेजिडियम को अधिकार है कि वह दोनों सदनों को विघटित कर नवीन निर्वाचन का आदेश दे। ऐसी स्थिति में दो महीने के अंदर नवीन निर्वाचन आवश्यक है और नये सर्वोच्च सोवियत ही उस विषय पर विचार करती है। सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों की शक्तियाँ इस सीमा तक समान हैं कि सर्वोच्च सोवियत के संयुक्त अधिवेशन में दोनों के सभापति क्रम क्रम से सभापतित्व करते हैं, जबकि अन्य देशों में प्रथम सदन का अध्यक्ष ही संयुक्त अधिवेशन का सभापतित्व करता है।

अधिकार तथा कार्यों की दृष्टि से राष्ट्रीयताओं की सोवियत की स्थिति अन्य देशों के द्वितीय सदन (संयुक्त राज्य अमरीका की सीनेट को छोड़कर) की तुलना में अच्छी है। सोवियत रूस की राष्ट्रीयताओं की सोवियत को स्विटजरलैंड की सघीय

सभा के द्वितीय सदन राज्य परिषद (Council of State) के समान कहा जा सकता है क्योंकि इन दोनों देशों में द्वितीय सदन को प्रथम सदन के समक्ष ही स्थिति प्राप्त है।

सर्वोच्च सोवियत में समिति व्यवस्था

जिम प्रकार ब्रिटेन, अमरीका और भारत आदि देशों में समितियाँ कानून निमाण में पर्याप्त प्रभावशाली भूमिका अदा करती हैं उसी प्रकार सोवियत में भी विधायी कार्यों के लिए समिति व्यवस्था को अपनाया गया है। समितियों को यहाँ 'आयोग' (Commission) का नाम दिया गया है और सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन अपने कार्यों को मुचारा रूप से चलाने के लिए स्थायी तथा अस्थायी आयोगों की स्थापना कर सकते हैं। ये आयोग अपने अधिकार क्षेत्र में आने वाले सभी विषयों पर पूणता और आवश्यक सम्भारता के साथ विचार करते हैं। स्थायी आयोगों का गठन सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन द्वारा पृथक् पृथक् किया जाता है। इनका निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के प्रथम अधिवेशन में ही होता है तथा इनका कार्यकाल सदन के कार्यकाल के समान ही होता है। ये आयोग विभिन्न मन्त्रालयों तथा विभागों से आवश्यक सूचनाएँ सामग्री और लेख पत्र आदि माँग सकते हैं। दोनों सदन निम्न आयोगों की नियुक्ति करते हैं

(१) विधायी सुझाव आयोग (Commission of Legislative Proposals)—यह आयोग नवीन विधेयकों के प्रारूपों का निर्माण करता है। आयोग सदन में प्रस्तावित विधेयकों पर संशोधन भी प्रस्तुत कर सकता है। यह आयोग अपने कार्य के लिए विरोधता, वज्ञानिकों, श्रमिकों और नागरिकों की बड़ी सहायता द्वारा प्रस्तुत सुझावों का ध्यानपूर्वक अध्ययन करता है।

आयोग विधेयकों पर पूणतया जनतांत्रिक रीति से विचार करता है तथा इसके प्रत्येक निणय बहुमत द्वारा होता है। यदि आयोग का कोई सदस्य किसी निश्चय से असहमत हो, तो वह अपने विचार उस समय प्रकट कर सकता है जब सदन के विचाराय विधेयक प्रस्तुत किया जाय। आयोग को अपना निणय करने के लिए उसके दा तिरहाइ सदस्यों का उपस्थित होना आवश्यक है।

(२) वजट आयोग (Budget Commission)—यह आयोग सर्वोच्च सोवियत के सामने रखे गये या रने जाने वाले आय-व्यय के प्रस्तावों की जाँच करता है। इसके द्वारा पूरक माँगों की पूर्ति, आर्थिक और लेख सम्बन्धी प्रश्ना तथा राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं पर भी अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की जाती है।

(३) परराष्ट्र सम्बन्धी आयोग (Foreign Affairs Commission)—यह आयोग विभिन्न संधियों को स्वीकार या अस्वीकार करने या अन्य अंतरराष्ट्रीय प्रश्नों पर सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनो या प्रेजीडियम के सम्मुख अपने विचार

प्रस्तुत करता है। यह आयोग वैदेशिक नीति सम्बन्धी विधेयकों के प्रारूप का निर्माण कर सर्वोच्च सोवियत के सम्मुख विचाराय प्रस्तुत करता है।

(४) आर्थिक आयोग (Economic Commission)—यह आयोग केवल राष्ट्रीयताओं की सोवियत द्वारा नियुक्त किया जाता है। इसका कार्य विभिन्न मन्त्रीय गणराज्यों की आर्थिक तथा नियोजन सम्बन्धी व्यवस्था तथा आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक जीवन में उन्नति करन वाले प्रश्नों पर विचार करना होता है।

उक्त आयोगों के अनिरीक्त कुछ और आयोगों की स्थापना की गयी है, जिनमें मुख्य हैं 'प्रमाण समिति' (Credential Commission) तथा 'ज्येष्ठतर सदस्यों की परिषद' (Council of Elders)। प्रमाण समिति शान्त सदनों के निर्वाचित सदस्यों के प्रमाण पत्रों की जांच करती है तथा अपने अपने सदन को प्रस्ताव करती है कि उन्हें सदन की सदस्यता प्रदान की जाय। वह किसी सदस्य के चुनाव को रद्द करने का प्रस्ताव भी कर सकती है। ज्येष्ठतर सदस्यों की परिषद अपने सदन के कार्यक्रमों को निश्चित करने में सहायता प्रदान करती है।

सर्वोच्च सोवियत अपना कार्य और अधिक सुविधाजनक रूप में संचालित करने के लिए उप-आयोग या विशेष आयोग की नियुक्ति कर सकती है।

विधि निर्माण की प्रक्रिया (Law making Procedure)—विधि निर्माण के सम्बन्ध में सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त है। अन्य प्रजातन्त्रीय देशों में कम से कम वित्तीय विधेयकों के सम्बन्ध में प्रथम सदन को विशेष स्थिति प्राप्त होती है, लेकिन सोवियत रूस में इस सम्बन्ध में भी दोनों सदनों के अधिकार समान हैं। सामान्यतया सभी विधेयक दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में प्रस्तावित किये जाते हैं। विधेयक मन्त्रिपरिषद या सर्वोच्च सोवियत के किसी सदन द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं। किसी एक सदन द्वारा प्रस्तुत किये जाने वाले विधेयकों के प्रारूप का निर्माण उस सदन का व्यवस्थापन सुचारु आयोग करता है। मन्त्रिपरिषद द्वारा प्रस्तावित किये जाने वाले विधेयकों पर सर्वप्रथम व्यवस्थापन सुचारु आयोग विचार करता है तथा किसी भी सदन द्वारा विधेयक पर विचार किये जाने के पूर्व आयोग का अध्यक्ष सदन के सम्मुख विधेयक के सम्बन्ध में आयोग का दृष्टिकोण प्रस्तुत करता है। इसके बाद सदन के सदस्य विधेयक पर विचार व्यक्त करते हैं। इसके बाद कोई मन्त्री भाषण देता है और सदन द्वारा की गयी आलोचनाओं का उत्तर देता है। इसी समय वह मन्त्रिपरिषद द्वारा स्वीकृत सशोधनों का व्यौरा भी प्रस्तुत करता है। तत्पश्चात् विधेयक की प्रत्येक धारा पर मतदान कराया जाता है तथा सशोधन के उपरान्त जिस रूप में विधेयक स्वीकृत किया जाता है, उसी रूप में उभे सदन द्वारा पारित समझा जाता है। इसके बाद उस दूसरे सदन में भेज दिया जाता है, जहाँ पर भी विधेयक के सम्बन्ध में इसी प्रकार की कार्यवाही होती है। यदि दूसरा सदन विधेयक में कुछ सशोधन करता है और प्रथम सदन उस मान

लेता है, तो वह विधेयक कानून बन जाता है। यदि विधेयक के सम्बन्ध में दोनों सदनों में मतभेद उत्पन्न हो जाय, तो इन मतभेदों को दूर करने के लिए एक 'समन्वय आयोग' (Conciliation Commission) की नियुक्ति की जाती है जिसमें दोनों सदनों के प्रतिनिधि समान संख्या में होते हैं। यदि आयोग मतभेदों को दूर करने में सफल हो जाता है तो वह कानून बन जाता है, अन्यथा प्रेजीडियम के द्वारा सर्वोच्च सोवियत का भंग कर नवोन चुनावों की व्यवस्था की जाती है।

वित्तीय विधेयकों के सम्बन्ध में भी इसी प्रकार की प्रक्रिया अपनायी जाती है। वित्त विधेयक भी सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में प्रस्तुत किये जाते हैं। वित्त मंत्री द्वारा बजट प्रस्तुत किया जाता है और उसके भाषण के पश्चात् दोनों सदन उस पर पृथक् पृथक् विचार करते हैं। सर्वप्रथम, उस पर बजट आयोग का प्रवक्ता भाषण करता तथा सशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव प्रस्तुत करता है। तत्पश्चात् सदन के सदस्य अपने विचार व्यक्त करते और सशोधन प्रस्तुत करते हैं। सदस्यों द्वारा विचार व्यक्त किये जाने के बाद वित्त मंत्री भाषण करता है तथा जिन सशोधनों को स्वीकार किया जाता है उनके सम्बन्ध में सदन को सूचना देता है। अतः बजट आयोग का प्रवक्ता पुनः भाषण देता और बजट के विभिन्न भागों पर मतदान होता है। बजट पर एक सदन की स्वीकृति मिल जाने पर उस दूसरे सदन में भेज दिया जाता है। वहाँ पर भी बजट के सम्बन्ध में इसी प्रकार की प्रक्रिया अपनायी जाती है और दूसरे सदन द्वारा भी पास कर दिये जाने पर बजट पारित समझा जाता है।

कानून निर्माण की प्रक्रिया के सम्बन्ध में विशेष बात यह है कि सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन बहुत अल्पकालीन होते हैं और इतने कम समय में विधेयकों पर पूरा वादविवाद नहीं हो पाता। वस्तुस्थिति यह है कि वहाँ साम्यवादी दल के निर्देशन में आयोग ही विधेयकों के सम्बन्ध में समस्त कार्य करते हैं। सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों को अधिकार है कि वे विधेयकों की आलोचना कर सकते और सुझाव प्रस्तुत कर सकते हैं। लेकिन यह एक ऐसा औपचारिक अधिकार है जिसका व्यवहार में कभी प्रयोग नहीं किया जाता। एकदलीय व्यवस्था और साम्यवादी दल में कठोर दलीय अनुशासन होने के कारण वास्तविकता यह है कि सभी सदस्य विधेयकों के पक्ष में ही बोलते हैं और मतदान के समय उनके पक्ष में ही मतदान करते हैं। कानून निर्माण का समस्त कार्य साम्यवादी दल की इच्छानुसार ही सम्पन्न होता है।

प्रश्न

- १ क्या यह सत्य है कि सर्वोच्च सोवियत, सोवियत शासन का सबसे अधिक शक्तिशाली अंग है ?
(आगरा, १९६३, ६६)

- २ सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सगठन, कार्यों और शक्तियों का वणन कीजिए ।
(आगरा १९६५, ७२, विक्रम, १९६३ ६८, ७२, सखनऊ, १९६४, ६७, ६९, ७१, जीवाजी, १९६५)
- ३ सोवियत सघ के प्रथम सदन के निर्माण और शक्तिया का वणन कीजिए । सोवियत सघ में शासन और साम्यवादी दल व सम्बन्धों का वणन कीजिए ।
(आगरा, १९६८)
- ४ स्विट्जरलैण्ड और सोवियत मघ के सघीय शासनो के उच्च सदन की स्थिति की तुलना कीजिए ।
(कानपुर, १९७०)
- ५ सर्वोच्च सोवियत के गठन, शक्तिया और विशेषताओं का वणन कीजिए ।
(सखनऊ, १९६१)

5

प्रेजिडियम (PRESIDIUM)

‘ सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेजिडियम इसे प्रदान की गई शक्तियों के आधार पर सोवियत संघ की राज्य शक्ति का सर्वोच्च और स्थायी रूप में कार्य करने वाला अंग है ।’¹

—कारपिन्सकी

प्रेजिडियम

सोवियत शासन व्यवस्था की एक अत्यधिक महत्वपूर्ण और सर्वाधिक रोचक समस्या प्रेजिडियम है। यह एक ऐसी विशेष समस्या है जिसका सादृश्य विश्व के अन्य किसी देश में नहीं मिलता। सामान्यतया पश्चिमी प्रजातन्त्रीय देशों में तीन प्रमुख और पृथक् पृथक् संस्थाएँ होती हैं जिनके द्वारा क्रमशः विधायी, प्रशासनिक और न्यायिक क्षेत्र में कार्य किया जाता है। लेकिन सोवियत संघ के संविधान में शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत को मान्यता नहीं दी गई है और उनके द्वारा प्रेजिडियम के रूप में एक ऐसी समस्या की स्थापना की गई है, जिसे विधायी प्रशासनिक और न्यायिक तीनों ही क्षेत्रों की शक्तियाँ प्राप्त हैं।

प्रेजिडियम के द्वारा सोवियत समाजवादी संघ राज्य के प्रधान के रूप में कार्य किया जाता है। प्रेजिडियम के सभी सदस्यों को समान शक्ति प्राप्त है और इस दृष्टि से सोवियत संघ में रिक्टजरलण्ड के समान एक बहुल या मण्डलात्मक प्रधान (Collegial Head) की व्यवस्था की गई है, एकल प्रधान की नहीं। स्टालिन जनता द्वारा निर्वाचित एकल राष्ट्रपति के विरुद्ध था और उसका तर्क था कि एकल राष्ट्रपति लोकप्रिय सर्वोच्च सोवियत का विरोध करत हुए नवपातियन प्रथम या नवपातियन

¹ Presidium of the Supreme Soviet of the U S S R by virtue of the power granted to it is the highest permanently functioning organ of state power of the Soviet Union

—V Karpinsky *The Social and State Structure of U S S R* p 122

तृतीय की भांति आचरण कर सकता है। अतः उसने मण्डलात्मक प्रधान की पद्धति का ही प्रजातन्त्रीय धारणा के उपयुक्त समझा। स्विस कायपालिका की भांति प्रेजिडियम का गठन बहुल और इसके कार्य मिश्रित है।

प्रेजिडियम की रचना—सोवियत संविधान के अनुच्छेद ४८ में प्रेजिडियम की रचना का उल्लेख है। प्रेजिडियम की सदस्य सरया समय-समय पर परिवर्तित होती रही है। पहले इसकी सदस्य संख्या ३३ थी, किंतु १९६८ में संविधान में किये गये संशोधन के अनुसार इसकी संख्या ३७ है। प्रेजिडियम में एक अध्यक्ष या सभापति, १५ उपाध्यक्ष (प्रत्येक गणराज्य से एक), एक सचिव तथा २० अन्य सदस्य होते हैं। ये सदस्य सर्वोच्च सोवियत की पहली संयुक्त बैठक में चुने जाते हैं। एक परस्पर के अनुसार प्रेजिडियम के १५ उपाध्यक्ष वे व्यक्ति चुने जाते हैं, जो अपने संघीय गणराज्य की प्रेजिडियम के अध्यक्ष होते हैं। प्रेजिडियम के ये सदस्य सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्वाचित होते हैं और उसी के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

सदस्यता के लिए योग्यताएँ—प्रेजिडियम के सदस्य सामान्यतया सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों में से ही निर्वाचित होते हैं, यद्यपि संविधान द्वारा ऐसा होना आवश्यक नहीं है। सर्वोच्च सोवियत के अंतर काल में मन्त्रिपरिषद् प्रेजिडियम के प्रति उत्तरदायी होती है, अतः मन्त्रिपरिषद् के सदस्य प्रेजिडियम के सदस्य नहीं हो सकते। इसी प्रकार सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के अध्यक्ष भी प्रेजिडियम के सदस्य नहीं होते, क्योंकि प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होता है। व्यवहार में साम्यवादी दल के उच्च नेता ही प्रेजिडियम के सदस्य होते हैं।

कायकाल—प्रेजिडियम का कायकाल ४ वर्ष है। जब तक सर्वोच्च सोवियत रहती है, तब तक प्रेजिडियम भी रहती है। यदि अनुच्छेद ४७ के अधीन प्रेजिडियम के द्वारा सर्वोच्च सोवियत का विघटन कर दिया जाय, तो नव निर्वाचित सर्वोच्च सोवियत के द्वारा नवीन प्रेजिडियम का गठन किया जायगा। नई प्रेजिडियम बनने तक पहली प्रेजिडियम अपना कार्य करती रहेगी। यदि युद्ध अथवा संकटापीन अवस्था के कारण सर्वोच्च सोवियत का कायकाल बढ़ा दिया जाय, जैसा कि दूसरे विश्वयुद्ध के समय हुआ था, तो प्रेजिडियम का कायकाल भी स्वन ही बढ़ जाना है।

प्रेजिडियम का अध्यक्ष (Chairman of the Presidium)

अनेक बार विद्वशी लोग प्रेजिडियम के अध्यक्ष को ही सोवियत संघ का राष्ट्रपति मान लेते हैं, परंतु ऐसा सोचना सत्य नहीं है, क्योंकि सोवियत संघ में एकल राष्ट्रपति के स्थान पर बहुमुखी अध्यक्ष (Collegial President) की व्यवस्था की गई है। संघ में प्रेजिडियम का अध्यक्ष मिश्रित ऋण्ट की संघीय परिषद् के अध्यक्ष की भांति नाममात्र का अध्यक्ष है। प्रेजिडियम के अध्यक्ष को अन्य सदस्यों की अपेक्षा कोई अधिक शक्ति प्राप्त नहीं है जिम्मे आधार पर उसे अन्य सदस्यों से

श्रेष्ठ कहा जा सके। कारपि सको ने इम सम्बन्ध मे लिखा है कि "हमारे राज्य का अध्यक्ष एक व्यक्ति नहीं, धरन सोवियत सघ के ३३ (प्रेजिडियम की तत्कालीन सदस्य सख्या) सदस्या की बहुमुखी कायपालिका है, जो स्टालिन के शब्दा मे सोवियत सघ के बहुमुखी अध्यक्ष का काय करती है।"

प्रेजिडियम का अध्यक्ष, अध्यक्ष होने के नाते प्रेजिडियम की बैठका को बुलाता और उनकी अध्यक्षता करता है। वह विदेशी राजदूतो का स्वागत करता है और विदेशी राजदूत उसे अपना परिचय पत्र भेंट करते हैं। उसकी अनुपस्थिति म किमी भी उपाध्यक्ष के द्वारा यह काय किया जा सकता है और व्यवहार म कइ दार ऐसा होता है। प्रेजिडियम द्वारा जारी की गई आज्ञप्तियो, (Decrees) पर प्रेजिडियम के अध्यक्ष द्वारा हस्ताक्षर किये जाते हैं। सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित सभी कानूनो पर उसके हस्ताक्षर होते हैं और वे तभी घोषित किये जा सकते हैं। इसके अतिरिक्त वह दूसरे राज्यों के अध्यक्षो के साथ बराबरी के स्तर पर मिलता है। उनका सोवियत रूस म स्वागत करता है और यदि प्रेजिडियम का अध्यक्ष विदेश यात्रा पर जाय तो विदेशी राज्याध्यक्ष उसका स्वागत करते हैं। प्रेजिडियम के अध्यक्ष की स्थिति औपचारिक उच्चता की ही है, वास्तविक उच्चता की नहीं। काटर के विचारानुसार "ज य अनेक देशो के प्रधानो के समान ही उसका भी एक महत्वपूर्ण षतव्य यह है कि वह देश की जनता से मिले-जुले और उह यह सोचने के लिए प्रेरित करे कि वह सभी का हित चाहने वाली सरकार का जीवित प्राणपुषत प्रतीक है।"

प्रेजिडियम की शक्तियाँ और कार्य

सोवियत सविधान के अनुच्छेद ४६ मे प्रेजिडियम के अधिकारा व कार्यों का व्यापक वर्णन किया गया है। सविधान द्वारा की गई व्यवस्था के अनुसार प्रेजिडियम को विधायी, प्रशासनिक तथा यायिक तीनों ही क्षेत्रा से न्यापक शक्तिया प्राप्त हैं जिनका अव्ययन निम्नलिखित रूपो मे किया जा सकता है

विधायी शक्तिया—प्रेजिडियम को सर्वोच्च सोवियत का साधारण और असाधारण अधिवेशन बुलाने का अधिकार प्राप्त है। सर्वाच्च सोवियत द्वारा जो विधेयक पारित किय जाते हैं, उन पर प्रेजिडियम के अध्यक्ष क हस्ताक्षर तथा सचिव के प्रति हस्ताक्षर हाते हैं और इम औपचारिकता के पूरी हो जान पर ही य विधेयक समस्त दश पर लागू होत है। प्रेजिडियम को यह भी अधिकार है कि वह स्वविवेक से अथवा किसी एक सघीय गणराज्य की माग पर सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी भी कानून पर जनमत संग्रह करा सके। जनमत संग्रह सम्बन्धा इस अधिकार के कारण प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून को उस समय तक के लिए रोक सकता है, जब तक कि उस पर जनमत संग्रह न हो जाय।

प्रेजिडियम को कानून निर्माण का अधिकार नहीं है, क्याकि सविधान ने यह

प्रेजिडियम विदशा म मावियत मघ क प्रतिनिधियों को नियुक्त कर मरना और उह वापस जुता मरना है तथा यह विदगी राजकुता के प्रमाण पत्र म्भीमार करना है ।

सविधान न अनुवार प्रेजिडियम का उत्तरदायित्व है कि यह सोवियत सघ म शाानि और मुग्धवस्था बनाये रगे और मोवियत सघ की प्रनिरक्षा कर । इन उदेश्य म यह आयव्यक्ता पढन पर गममन सावियत सघ अथवा उसके किसी क्षेत्र म 'मनिक कानून (Martial Law) घोषित कर सकना है और मामा'य या आशिक स'य मगठन का आदेश दे सकता है । यह अन्तरराष्ट्रीय मघियों का स्वीकृत कर सकता है तथा सर्वोच्च सोवियत क अधिवशाओं के अन्तर्गत म मावियत मघ पर सनिक आक्रमण की म्यति म या पारस्परिक मुरक्षा सम्बन्धी अन्तरराष्ट्रीय सघियों क प्रति कतव्यपालन के त्रिए भी युद्ध की घोषणा कर सकना है ।

इस प्रकार प्रेजिडियम की कायपालिका शक्ति बहुत व्यापक है और फाइनर के षट्ठे म कहा जा सकता है कि 'यह सर्वोच्च सोवियत का निरन्तर विकल्प नी है और मन्त्रपरिषद से उच्च स्तरीय कार्यपालिका भी । इसके साथ ही यह मन्त्र परिषद की गतिविधियों का ऐसा निरीक्षक भी है, जिते मन्त्रपरिषद को अनुशासन मे और ठीक माग पर रखने की शक्ति प्राप्त है । इसे मन्त्रपरिषद के निणयों और आज्ञाओं को रद्द करने और मन्त्रियों को पदच्युत करने की शक्ति भी प्राप्त है ।

यायिक शक्तियाँ—यद्यपि यह असंगतिपूण प्रतात होता है, लेकिन तथ्य यह है कि प्रेजिडियम को यायिक शक्तियाँ भी प्राप्त हैं । इस सम्न्ध मे उसका सबसे महत्वपूण अधिकार मविधान की व्याख्या करने के विषय म है । मामा'यतया यह अधिकार राज्य क सर्वोच्च यायालय को प्राप्त होता है, लेकिन सोवियत सघ म यह अधिकार सर्वोच्च यायालय को नहीं, वरन् प्रेजिडियम को प्राप्त है । अपने इन अधिकार के आत्रार पर प्रेजिडियम मघ अथवा गणराज्यों के उन आदेशों का रद्द कर सकता है, जो मविधान के विरुद्ध हो । सविधान के अनुच्छेद ४६ क अनुसार यदि सोवियत सघ मे प्रचलित कानूनो पत्र किसी प्रकार के मनभेद उत्पन्न हो जायें, तो उनकी अधिकारिक व्याख्या प्रेजिडियम क द्वारा ही की जाती है ।

क्षमा और सबक्षमा (Amnesty) प्रदान करन की शक्ति भी प्रेजिडियम का ही प्राप्त है । १९४५ म हिटलर की पराजय और १९४० म अक्टूबर क्रान्ति की ४०वीं वषगाठ आदि अवसरों पर प्रेजिडियम के द्वारा सबक्षमा की शक्ति का प्रयोग किया गया था । इन सबके अनिरिक्त सर्वोच्च सोवियत क अन्तर्काल म सर्वोच्च यायालय के यायाधीश प्रेजिडियम के द्वारा हा नियुक्त और पदच्युत किय जा सकते हैं ।

प्रेजिडियम की वास्तविक स्थिति

सोवियत मघ की प्रेजिडियम के पास बहुत अधिक वास्तविक शक्तियाँ है । सावियत सामाजिक जीवन और शासन व्यवस्था के प्रत्येक क्षेत्र मे उसे बहुत अधिक

व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। सद्भाषितिक स्थिति तो यह है कि प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत की एक समिति मान है जो अपने सभी कार्यों के लिए सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। सर्वोच्च सोवियत कभी भी प्रेजिडियम को भग कर उसके स्थान पर नवीन प्रेजिडियम का चुनाव कर सकता है। लेकिन यह तो सोवियत सर्वैधानिक व्यवस्था का सैद्धान्तिक वर्णन मात्र है, जिसके साथ व्यवहार का कोई मेल नहीं है।

वास्तविक स्थिति यह है कि प्रेजिडियम के अधिवेशन वष म केवल दो बार बहुत थोड़े समय के लिए होते हैं और सर्वोच्च सोवियत के अवकाश काल में उसकी सभी शक्तियों का प्रयोग प्रेजिडियम के द्वारा ही किया जाता है। सिद्धान्ततः प्रेजिडियम द्वारा जारी की गई प्रत्येक आज्ञा की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पुष्टि आवश्यक है किंतु व्यवहार में ये आज्ञाएँ तुरन्त ही लागू हो जाती हैं और सर्वोच्च सोवियत द्वारा इनकी पुष्टि एक औपचारिकता मात्र ही है, क्योंकि प्रेजिडियम में साम्यवादी दल के उच्च नेता होते हैं और प्रेजिडियम की बैठक में सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदस्यों के अध्यक्ष भी निमंत्रित किए जाते हैं। अब तक कभी भी ऐसा नहीं हुआ है कि प्रेजिडियम की किसी आज्ञा की सर्वोच्च सोवियत ने रद्द कर दिया हो।

व्यवहार के अंतर्गत प्रेजिडियम के द्वारा न केवल सामान्य महत्व, बरन् बहुत अधिक सर्वैधानिक महत्व के विषयों पर भी आज्ञाएँ जारी की गई हैं। मुनरो का कहना है कि प्रेजिडियम की आज्ञाएँ जारी करने की असीमित शक्ति का प्रदर्शन १९४६ के निर्वाचन के पूर्व हुआ जब इसने एक आज्ञा द्वारा सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों की निम्नतम आयु १८ वर्ष से बढ़ाकर २३ वर्ष कर दी तथा विदशों में सेवा करने वाली सोवियत सेनाओं के प्रतिनिधित्व की व्यवस्था की। ये दोनों आदेश व्यवहार में सर्वैधानिक संशोधन ही थे। यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि इन आदेशों का अनुसमर्थन उस सर्वोच्च सोवियत द्वारा किया गया जो इसके द्वारा भी गई व्यवस्थाओं के अनुसार ही चुनी गई थी।

सोवियत सभ की प्रेजिडियम को आंतरिक प्रशासन और वैश्विक सम्बन्धों के संचालन, दोनों ही क्षेत्रों में बहुत अधिक व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। इसे संविधान की व्याख्या करने व उन कानूनों को रद्द करने का अधिकार भी प्राप्त है, जो संविधान के विरुद्ध हैं। यह सर्वोच्च सोवियत के अवकाश के समय सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को निर्वाचित करती और पदच्युत करती है।

मंत्रिपरिषद् पर भी प्रेजिडियम का प्रभावशाली नियंत्रण रहता है, क्योंकि सर्वोच्च सोवियत के अवकाश काल में मंत्रिपरिषद् प्रेजिडियम के प्रति ही उत्तरदायी है और प्रेजिडियम सभ की मंत्रिपरिषद् तथा संधीय गणराज्यों की मंत्रिपरिषदों के आदेशों तथा निर्णयों को रद्द कर सकता है, यदि वे संविधान तथा कानून के अनुकूल न हों।

यह बात निर्विवाद है कि प्रेजिडियम को सोवियत जीवन और प्रशासन के

प्रत्येक क्षेत्र में व्यापक प्रभाव प्राप्त है। सविधान के द्वारा सर्वोच्च सत्ता सर्वोच्च सोवियत को प्रदान की गई है, किन्तु व्यवहार में जैसा कि आग और जिक लिखते हैं प्रेजिडियम ने सरकार के कार्यों के प्रबन्ध में अपनी जननी अर्थात् सर्वोच्च सोवियत से अधिक भाग लिया है।¹ डॉ० फाइनर भी इसी प्रकार का विचार व्यक्त करते हुए लिखते हैं कि 'प्रेजिडियम सध्या की दृष्टि से सर्वोच्च सोवियत का सूक्ष्म रूप है, लेकिन वास्तविक प्रवृत्त शक्तियों की दृष्टि से उसका महान और आंतरिक रूप है।'² मावियत नता भी प्रेजिडियम के सम्बन्ध में इस बात को स्वीकार करते हैं। कार पि-सकी ने लिखा है कि "सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेजिडियम इसे प्रदान की गई शक्तियों के आधार पर सोवियत सघ की राज्य शक्ति का सर्वोच्च और स्थायी रूप में कार्य करने वाला अंग है।"

प्रश्न

- १ प्रेजिडियम के अधिकार और संगठन की विवेचना कीजिए।
(कानपुर, १९६८, लखनऊ, १९६३, ७०, ७२, जोवाजी १९६९)
- २ प्रेजिडियम की शक्तियों और कार्यों से सम्बन्धित स्टालिन सविधान के प्रबन्धों की व्याख्या कीजिए। (लखनऊ १९६७)
- ३ सोवियत सघ में प्रेजिडियम की स्थिति का वर्णन कीजिए। (लखनऊ, १९६८)
- ४ सोवियत सघ की प्रेजिडियम एक अनोखी सत्ता क्यों समझी जाती है? अपना उत्तर उदाहरण सहित समजाइए। (शिवराम, १९६३, ७०, जोवाजी, १९७७)

1 'The record shows that the Presidium has taken a more active role in handling the work of government than its parent body the Supreme Council
—Ogg & Zink

2 'The Presidium is the miniature self of the Soviet in numbers and its greater and inner self in actual delegated power
—Finer, Herman *The Major Governments of Modern Europe*
p 623,

6

मन्त्रपरिषद (COUNCIL OF MINISTERS)

“मन्त्रपरिषद का कार्य दोहरा है। सामूहिक रूप से इसका शासन की नीतियों पर विचार करना व उन्हें कार्यान्वित करना है, जबकि व्यक्तिगत रूप में उसके सदस्य प्रशासन के विभागों के अध्यक्ष होते हैं।”¹

—आग व जिक

सोवियत रूस की शासन व्यवस्था में प्रशासन का सबसे प्रमुख केंद्र मन्त्र परिषद है। इस सम्बन्ध में सोवियत मन्त्रिपरिषद के अनुच्छेद ६४ में कहा गया है कि “सोवियत संघ की मन्त्रपरिषद सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ की राज्यशक्ति का सर्वोच्च कार्यपालिका तथा प्रशासनिक अंग है।”² १९४६ तक इसे ‘फोर्कसल ऑफ पीपुल्स कमिस्सार्’ (Council of People’s Commissars) कहा जाता था, लेकिन अब इसका नाम ‘मन्त्रपरिषद’ (Council of Ministers) है।

मन्त्रपरिषद की रचना और संगठन

मन्त्रपरिषद के सदस्यों का चुनाव सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन द्वारा अपनी एक समुक्त बैठक में किया जाता है। मन्त्रपरिषद में यदि कोई स्थान रिक्त हो जाय तो प्रेजिडियम उस मन्त्रपरिषद के अध्यक्ष अथवा प्रधान मन्त्री की सलाह से भर सकता है। प्रेजिडियम का यह भी अधिकार है कि वह प्रधानमन्त्री की सलाह से मन्त्रपरिषद के सदस्यों को पदमुक्त कर सकें नये मन्त्रपरिषद

¹ ‘The Council of Ministers has a dual role. As a group it is charged with the discussion and adoption of executive policies while its individual members are the heads of administrative departments.’

—Ogg & Zink *Modern Foreign Governments*, p 866

² The highest executive and administrative organ of state power of the Union of Soviet Socialist Republics is the Council of Ministers of the U S S R.’ —Article 64 of the Soviet Constitution

की व्यवस्था कर सके तथा उन्हें समाप्त भी कर सके। प्रेज़िडियम प्रधानमंत्री की सलाह से मंत्रियों के विभागों में भी परिवर्तन कर सकता है, लेकिन प्रेज़िडियम के इन सभी कार्यों की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पुष्टि की जाना आवश्यक है। संविधान में मंत्रिपरिषद के कार्यकाल के सम्बन्ध में कुछ भी नहीं कहा गया है, व्यवहार में इसका कार्यकाल प्रेज़िडियम के समान ही सर्वोच्च सोवियत के साथ ही चलता है।

संविधान के ७०वें अनुच्छेद में मंत्रिपरिषद के गठन का विस्तार से उल्लेख किया गया है। सोवियत रूस की मंत्रिपरिषद में एक अध्यक्ष, कई उपाध्यक्ष, राजकीय योजना आयोग, सोवियत नियंत्रण आयोग, कला समिति, उच्च शिक्षा समिति व राजकीय बैंक परिषद के अध्यक्ष तथा सोवियत रूस के मंत्रिमण आदि सम्मिलित होने हैं। सोवियत सभ के १५ सघीय गणराज्यों के मुख्यमन्त्री भी सघीय मंत्रिपरिषद के सदस्य होते हैं।

इस प्रकार मंत्रिपरिषद एक विशाल मन्थ्या है, जिसके सदस्यों की संख्या वर्तमान समय में ६० है। ये सदस्य इस प्रकार हैं

अध्यक्ष	१
प्रथम उपाध्यक्ष	२
अन्य उपाध्यक्ष	६
अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के अतिरिक्त सामान्य मन्त्री	५३
राज्य समितियों व अन्य केन्द्रीय समितियों के प्रधान	१०
इन्हीं गणराज्यों के मंत्रिमण्डलों के प्रधान	१५

मंत्रिपरिषद का अध्यक्ष—सोवियत रूस की मंत्रिपरिषद के अध्यक्ष की स्थिति बहुत कुछ सीमा तक ब्रिटेन, फ्रांस आदि मर्यादीय शासन व्यवस्था वाले देशों के प्रधानमंत्री जैसी ही है। उसका औपचारिक निर्वाचन यद्यपि सर्वोच्च सोवियत और उसका अधिवेशन न होने की स्थिति में प्रेज़िडियम द्वारा होता है, किन्तु स्टालिन की मृत्यु के बाद व्यवहार में मालबाव, बुल्गानिन, खुश्चेव और वर्तमान प्रधानमंत्री कामीगिन के नामों का जिस प्रकार से निश्चय हुआ, उससे स्पष्ट है कि मंत्रिपरिषद के अध्यक्ष का नामांकन दल की केन्द्रीय समिति द्वारा ही किया जाता है। अध्यक्ष मंत्रिपरिषद की बैठकों को अध्यक्षता करता तथा उसके निर्णय और आदेशों पर हस्ताक्षर करता है। वह मंत्रिपरिषद के कार्यकारि निर्देशन और नियंत्रण करता है। उस यह भी अधिकार है कि वह व्यक्तिगत मंत्रियों के निर्णय को रद्द करे। उसकी स्थिति वस्तुतः बड़े महत्व की है, क्योंकि वह मंत्रिपरिषद का अध्यक्ष होने के साथ साथ मार्क्सवादी दल का एक प्रमुख नेता भी होता है। क्रांति के बाद से तब तक जब तक किन व्यक्तियों के द्वारा इस पद को धारण किया गया, उसमें भी यह बात नितांत स्पष्ट हो जाती है। टाउस्टर के अनुसार, 'मंत्रिपरिषद

के अध्यक्ष की परिषद में बहुत अधिक महत्त्वपूर्ण स्थिति होती है और यह समस्त सोवियत शासनतंत्र के सर्वाधिक निर्णायक पदों में से एक है।¹

उपाध्यक्ष—मन्त्रपरिषद में अध्यक्ष के बाद महत्त्वपूर्ण स्थिति उपाध्यक्षों की प्राप्ति होती है। उपाध्यक्षों की संख्या निश्चित नहीं है और समय-समय पर इनमें परिवर्तन होना रहा है। वर्तमान समय में प्रथम उपाध्यक्ष २ वं अन्य उपाध्यक्ष ६ हैं, इस प्रकार उपाध्यक्षों की संख्या ११ है। उपाध्यक्ष दल के उच्च नेता होते हैं और इनमें अधिकतम दलीय प्रेजिडियम के भी सदस्य होने से। कभी-कभी ये किसी विभाग के प्रधान होते हैं, किंतु सामान्य चला यह है कि इन विभागीय उत्तरदायित्वों से मुक्त रखा जाता है, जिससे इनके द्वारा सम्बन्धित अन्य विभागों के कार्यों में उचित रूप में समन्वय स्थापित किया जा सके।

मन्त्रिमण्डल का प्रेजिडियम या अन्तरंग मन्त्रिमण्डल (Inner Cabinet)

सोवियत रूस की मन्त्रपरिषद के सदस्यों की संख्या वर्तमान समय में ६० के लगभग है और इतनी अधिक संख्या वाली संस्था के लिए व्यवहार में नीति निश्चय करना और प्रशासनिक नियंत्रण लेना बहुत अधिक कठिन हो जाता है। अतः सोवियत रूस में एक अन्तरंग मन्त्रिमण्डल की व्यवस्था का उन्मूलन हो रहा है, जिसे मन्त्रपरिषद का प्रेजिडियम भी कहा जाता है। इसमें सामान्यतया प्रधानमंत्री, प्रथम उपप्रधानमंत्री तथा अन्य उपप्रधानमंत्री होते हैं। वर्तमान समय में प्रधानमंत्री के अतिरिक्त ११ सदस्य इस अन्तरंग मन्त्रिमण्डल में हैं। हरमन फाइजर ने इस अन्तरंग मन्त्रिमण्डल के महत्त्व का वर्णन करते हुए लिखा है कि—“यह स्पष्टतया मन्त्रियों की बड़ी संख्या के मध्य प्रगतिशील, संचालक, निरीक्षक तथा समन्वय करने वाला अंग है। अन्तरंग मन्त्रिमण्डल के ये सदस्य व्यक्तिगत रूप में दलीय प्रेजिडियम, सोवियतो, प्रेजिडियम तथा स्वयं सर्वोच्च सोवियत से परस्पर जुड़े होते हैं और इस दृष्टि से यह समस्त सोवियत शासन में एक जोड़ने वाले प्रभाव का कार्य करता है।

सोवियत संघ के मन्त्रालयों के प्रकार व उनका अधिकार क्षेत्र

सोवियत संविधान के अनुच्छेद ७४ के अनुसार केन्द्र में दो प्रकार के मन्त्रालय हैं—प्रथम अखिल संघीय मन्त्रालय (All Union Ministries) और द्वितीय, संघीय गणराज्यीय मन्त्रालय (Union Republican Ministries)।

संविधान के अनुच्छेद ७७ में अखिल संघीय मन्त्रालयों का वर्णन किया गया है और इनकी संख्या २२ है। ये मन्त्रालय सारे राष्ट्र के महत्त्वपूर्ण विषयों का प्रशासन या तो प्रत्यक्ष रूप से स्वयं चलाते हैं या अपने द्वारा नियुक्त की गई समितियों

¹ 'The Office of the Chairman of the Council of Ministers is the most important position on the Council and one of the most crucial in the Soviet polity as a whole

के माध्यम से कार्य करते हैं। ये मंत्रालय सारे देश से सम्बन्धित महत्त्वपूर्ण विषयों का मंचालन करते हैं जैसे विदेशी व्यापार रेल, व्यापारी जहाज, अमैतिक हवाई जहाज, गस, अस्त्र शस्त्र, समुद्री जहाज तथा बिजली का अणु सम्बन्धी सामान आदि। सोवियत रूस में नियंत्रित अर्थ व्यवस्था है, इसलिए अधिकांश मंत्रालय उत्पादन व्यवस्था तथा आर्थिक क्षेत्र से ही सम्बन्धित हैं। ये मंत्रालय उत्पादन बढ़ाने के लिए जनता का मांगदर्शन करते और उन्हें प्रोत्साहित करते हैं।

संघीय गणराज्यीय मंत्रालय (Union Republican Ministries)—सोवियत रूस की अपनी विशिष्ट व्यवस्था है। ये उन विषयों के सम्बन्ध में कार्य करते हैं जो संविधान के द्वारा संघीय गणराज्यों के क्षेत्राधिकार में रखे गये हैं जैसे कृषि, जनस्वास्थ्य, शिक्षा, जंगल, खान, वस्त्र उद्योग, बिजली उद्योग, फिल्म उद्योग, गृह शासन और यात्रा आदि। संघीय गणराज्यीय मंत्रालय इन विषयों का प्रशासन स्वयं नहीं करते और प्रत्यक्षतः इनके सम्बन्ध में संघीय गणराज्यों की सरकारों द्वारा कार्य किया जाता है। ये मंत्रालय संघीय गणराज्यों की सरकारों के कार्यों का निरीक्षण करते और उनमें परस्पर समन्वय स्थापित करते हैं। संघीय गणराज्यीय मंत्रालय सम्बन्धित संघीय गणराज्यों की सरकारों का निर्देश दे सकते हैं और उपरोक्त विषयों के प्रशासन पर अंतिम नियंत्रण संघीय गणराज्यीय मंत्रालयों का ही प्राप्त होता है। इस प्रकार ये संघीय गणराज्यीय मंत्रालय सोवियत शासन व्यवस्था में केन्द्रोत्पन्न स्थापित करने के साधन और केन्द्रवाद के प्रतीक हैं।

राजकीय नियंत्रण मंत्रालय—सोवियत मंत्रपरिषद के गठन की एक प्रमुख विशेषता यह भी है कि इसके अंतर्गत एक ऐसा मंत्रालय है जो शासन के प्रमुख जगहों और उनके क्रियाकलापों पर नियंत्रण रखता है। इसे राजकीय नियंत्रण मंत्रालय (Ministry of State Control) कहा जाता है। यह मंत्रपरिषद का ही एक अंग होता है, तथापि इसका कार्य शासन के सभी अंगों पर नियंत्रण रखना होता है, जिसे शासक दल व सरकार में समन्वय बना रहें।

आर्थिक सोवियत (Economic Soviet)—मंत्रपरिषद की एक विशिष्ट शाखा आर्थिक सोवियत है जिसका कार्य देश के प्रमुख उद्योगों व व्यवसायों आदि पर नियंत्रण रखकर देश के औद्योगिक एवं आर्थिक जीवन का निर्देशन करना है।

मंत्रपरिषद की सहायता के लिए कई अन्य परिषदें तथा समितियाँ भी हैं जिनमें 'राजकीय योजना आयोग' (Gosplan) सबसे प्रमुख है। अन्य समितियाँ हैं कला समिति, उच्च शिक्षा समिति, राजकीय वकूत परिषद आदि, जिनके अध्यक्ष मंत्रपरिषद के सदस्य होते हैं।

मंत्रपरिषद की शक्तियाँ तथा कार्य

सोवियत संविधान के अनुच्छेद ६४ में कहा गया है कि "सोवियत संघ में राज्यसंविधान का सर्वोच्च कार्यपालिका तथा प्रशासनिक अंग मंत्रपरिषद ही है।"

मन्त्रिपरिषद को समस्त सोवियत सघ में सर्वोच्च प्रशासनिक अग की स्थिति प्राप्त होगी, इसे स्पष्ट करते हुए सविधान के अनुच्छेद ६७ में कहा गया है कि "सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद के निणय तथा आदेश सोवियत सघ के सारे क्षेत्र के लिए बधनकारी हैं और उनका पालन सब नागरिकों को अवश्य ही करना होगा।"

सोवियत सविधान की ६८वें धारा में मन्त्रिपरिषद की शक्तियों और उसके कार्यों का विस्तृत विवेचन किया गया है। उसके अनुसार मन्त्रिपरिषद निम्नलिखित कार्यों के लिए उत्तरदायी है

(१) मन्त्रिपरिषद अपने आदेशों और निणयों द्वारा विभिन्न मन्त्रालयों, समितियों परिषदों एवं आयोगों आदि का गठन करता है। मन्त्रिपरिषद के द्वारा उनका क्षेत्राधिकार निश्चित किया जाता, उनके कार्यों पर नियंत्रण रखा जाता और उनके कार्यों में समय-व्यय स्थापित किया जाता है।

(२) मन्त्रिपरिषद की ओर से सोवियत रूम का बजट तैयार किया जाता है। इसी के द्वारा बजट सर्वोच्च सोवियत के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है और सर्वोच्च सोवियत में स्वीकृत हो जाने पर मन्त्रिमण्डल ही बजट के अनुसार सरकार की आय और व्यय की व्यवस्था करता है।

(३) मन्त्रिपरिषद के द्वारा मुद्रा पद्धति का संचालन और बैंकिंग व राष्ट्रीय साख की व्यवस्था की जाती है।

(४) मन्त्रिपरिषद का उत्तरदायित्व है कि वह देश की आर्थिक, सामाजिक व सामूहिक उन्नति और समृद्धि के लिए योजनाएँ तैयार करे तथा उन्हें लागू करे।

(५) बाहरी तथा आन्तरिक खतरों से देश की रक्षा करना, विदेशी आक्रमणों से देश की सुरक्षा करना, देश के सभी भागों में शांति और व्यवस्था बनाय रखना और नागरिक अधिकारों की रक्षा करना मन्त्रिपरिषद का उत्तरदायित्व है। इन उत्तरदायित्वों का पूरा करने हेतु मन्त्रिपरिषद सभी आवश्यक कदम उठा सकता है।

(६) मन्त्रिपरिषद का उत्तरदायित्व है कि वह विदेशी राज्यों से सम्बन्ध स्थापित करे और सघ के अन्तर्गत विभिन्न गणराज्य विदेशों से जो सम्बन्ध स्थापित करें, उन्हें नियंत्रित और निर्देशित करे।

(७) मन्त्रिपरिषद का उत्तरदायित्व है कि वह जल, स्थल और वायु सन्नाह को संगठित करे, उनकी शक्ति में वृद्धि करे और यह निश्चित करे कि कितनी नागरिक मन्त्रिक सेवा में रहें।

(८) मन्त्रिपरिषद सोवियत सघ के अन्तर्गत विभिन्न राज्यों के शासन विभागों में कार्य करने की प्रणाली की एकता व एकरूपता बनाये रखने का कार्य करता है।

(९) यदि सोवियत सघ के अन्तर्गत कोई गणराज्य ऐसा कानून पारित करे या कोई ऐसा आदेश जारी करे या कोई ऐसी व्यवस्था करे, जो कि मघीय सरकार

के कानूना, आदेशो व व्यनम्याआ व प्रतिवृत्त हा, ता मन्त्रपरिषद व द्वारा उ-ट रह किया जा सकता है ।

(१०) मन्त्रपरिषद श्रमिवा व धेतन, करा व सामाजिक धीम की दर निश्चिन करना है ।

(११) सर्वोच्च सोवियत के सम्मुख प्रस्तावित अधिकाश विधेयको के प्राप्त मन्त्रपरिषद व द्वारा ही तैयार विय जात है ।

(१२) नवीन राज्या वा मा यता न व का काय मन्त्रपरिषद वा ही है ।

(१३) माघिनत मविधान अनुच्छेद ६६ व अनुमार "सोवियत सघ की मन्त्रपरिषद प्रघलित कानूनो के आधार पर और उनको लागू करने के लिए निणय तथा आदेश जारी करती है और इस बात की जांच करती है कि उनका पालन ठीक प्रकार से हो ।

मन्त्रपरिषद की वास्तविक स्थिति

मन्त्रपरिषद की शक्तिया की उपरोक्त विवेचना से नितात स्पष्ट है कि मन्त्रपरिषद सोवियत प्रशासनिक व्यवस्था की सर्वाधिक महत्वपूर्ण इकाई है । आन्तरिक प्रशासन, वैदेशिक सम्बन्धो के मचालन और स-य दल की सामान्य व्यवस्था सभी के सम्बन्ध मे इसकी स्थिति सर्वोपरि है । वित्तीय क्षेत्र म भी मन्त्रपरिषद सर्वाधिक महत्वपूर्ण इकाई है । राज्य के वार्षिक बजट और आर्थिक योजनाओ के सम्बन्ध म अन्तिम शक्ति मन्त्रपरिषद की ही प्राप्त है ।

न केवल प्रशासन और वित्त, वरन् विधायी क्षेत्र मे भी मन्त्रपरिषद क काय बहुत अधिक महत्वपूर्ण हैं । यह सत्य है कि मविधान द्वारा विधि निर्माण का अधिकार सर्वोच्च सोवियत को ही प्रदान किया गया है, लेकिन मन्त्रपरिषद को आदेश एवं निर्देश जारी करने का अधिकार प्राप्त है जो व्यवहार मे सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित विधियो क समान ही प्रभावी होते हैं । व्यवहार म मन्त्रपरिषद द्वारा जारी किये गये आदेशा निर्देशो की सरत्या बहुत होती है । इसके अतिरिक्त मन्त्रपरिषद ही अधिकाश कानूना का प्रारूप तैयार करता और उसी के द्वारा इ-ट सर्वोच्च सोवियत मे प्रस्तावित किया जाता है । आग और जिंक ने तो यहा तक कहा है कि 'सर्वोच्च सोवियत द्वारा विचारित अधिकाश कानून या प्रस्तावो का उत्तम स्थल मन्त्रपरिषद ही है ।' यूमन ने इसी आधार पर मन्त्रपरिषद को सोवियत मघ वा अग्रणी विधायक' (Foremost legislator) कहा है । इस प्रकार मन्त्रपरिषद सोवियत सघ की एक अत्यन्त शक्तिशाली सस्था है और इसन अधिकार बहुत व्यापक तथा विस्तृत हैं । हार्पर और थाम्पसन क कथनानुसार "यद्यपि सिद्धातत पिरामिड का आधार सर्वोच्च सोवियत हे और मन्त्रपरिषद एक ऊपरी ढाचा है, लेकिन व्यवहारत

बात उल्टी है, मन्त्रिपरिषद आधार बन गई है और सर्वोच्च सोवियत ऊपरी ढाचा।”¹

सोवियत सविधान के अनुसार मन्त्रिपरिषद सर्वोच्च सोवियत अथवा उसकी प्रेजिडियम के प्रति उत्तरदायी है, परन्तु यह उत्तरदायित्व अथहीन है, क्योंकि ये दोनों निकाय मन्त्रिपरिषद को अपदस्थ नहीं कर सकते। यदि मन्त्रिपरिषद पर नियन्त्रण रखने वाली कोई शक्ति है तो वह है साम्यवादी दल का प्रेजिडियम जिसके निर्देशन में मन्त्रिपरिषद कार्य करती है। मन्त्रिपरिषद की वास्तविक स्थिति के सम्बन्ध में एक दृष्टिकोण यह भी है कि मन्त्रिपरिषद पर साम्यवादी दल की उच्च सत्ता का नियन्त्रण दखते हुए इसे सर्वोच्च कायपालिका नहीं माना जा सकता। आग और जिंकन इसी विचार को अपनाते हुए लिखा है कि केवल औपचारिक दृष्टि से ही मन्त्रिपरिषद एक सर्वोच्च कायपालिका मानो जा सकती है। वस्तुतः पोलिट ब्यूरो के रहते उसे वह स्थान प्राप्त नहीं हो सकता।” लेकिन साम्यवादी दल की सर्वोच्च महत्ता को स्वीकार करते हुए भी उपरोक्त दृष्टिकोण अपनाता उचित नहीं है। मन्त्रिपरिषद के प्रमुख सदस्य सामान्यतया दलीय प्रेजिडियम के भी सदस्य होते हैं और इसी कारण मन्त्रिपरिषद सोवियत शासन की सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण इकाई है।

सोवियत मन्त्रिपरिषद व सर्वोच्च सोवियत

सोवियत सविधान के अनुच्छेद ३० में कहा गया है कि ‘सोवियत सभ म राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग सर्वोच्च सोवियत है। सविधान में यह भी कहा गया है कि मन्त्रिपरिषद के सदस्यों का चुनाव सर्वोच्च सोवियत के द्वारा किया जायगा व मन्त्रिपरिषद सर्वोच्च सोवियत के ही प्रति उत्तरदायी होगी। सविधान का अनुच्छेद ७१ आदेश देता है कि सभ सरकार या उसके किसी मन्त्री को, जिससे सर्वोच्च सोवियत का कोई सदस्य प्रश्न पूछे, तीन दिन के अंदर प्रश्न का लिखित या मौखिक उत्तर देना होगा। सविधान में किये गये इन उपबन्धों से एसा प्रतीत होता है कि मन्त्रिपरिषद सर्वोच्च सोवियत के आधीन एक समिति है, जिसके द्वारा अपने सभी कार्य सर्वोच्च सोवियत के निर्देशानुसार ही किये जाते ह।

किन्तु वास्तविक स्थिति ऐसी नहीं है। जिस प्रकार ब्रिटेन में ससद की प्रभुमत्ता की बात कही जाती है किन्तु वस्तुतः ससद द्वारा मन्त्रिपरिषद को नियंत्रित किय जाने के बजाय, यह स्वयं मन्त्रिपरिषद से नियंत्रित होती है उसी प्रकार सोवियत रूस में भी मन्त्रिपरिषद सर्वोच्च सोवियत से निर्देशित होने के बजाय

¹ The Supreme Soviet therefore is not the immense base on which the Council of Ministers rises as a sort of superstructure on the contrary it might with much greater justice be said that the Council of Ministers is the base and the Supreme Soviet the super-structure

सर्वोच्च सोवियत को निर्देशित करता है। इस स्थिति का कारण यह है कि सोवियत रूस में शासन का ढांचा तो अपने स्थान पर है ही, लेकिन वस्तुतः शासन व्यवस्था का मंचालन साम्यवादी दल के द्वारा किया जाता है। साम्यवादी दल के अधिक प्रमुख नेता मन्त्रिपरिषद के सदस्य होते हैं और अपेक्षाकृत कम महत्वपूर्ण व्यक्ति सर्वोच्च सोवियत के सदस्य होते हैं। साम्यवादो दल में अत्यधिक कठोर अनुशासन है और दल की उच्चसत्ता के द्वारा दल की निम्न सत्ता पर पूर्ण नियंत्रण रखा जाता है। एक अन्य तथ्य यह है कि जहाँ मन्त्रिपरिषद निरंतर सक्रिय सत्ता है सर्वोच्च सोवियत वष में १५ दिन से भी कम अवधि के लिए अधिवेशन में रहती है। ऐसी स्थिति में सर्वोच्च सोवियत के लिए मन्त्रिपरिषद पर नियंत्रण रख सकता नितान्त कठिन होता है। हापर और याम्पसन ने इस स्थिति पर टिप्पणी करते हुए लिखा है कि "यद्यपि सिद्धांततः पिरामिड का आधार सर्वोच्च सोवियत है और मन्त्रिपरिषद एक ऊपरी ढांचा है लेकिन व्यवहारतः बात उल्टी है, मन्त्रिपरिषद आधार बन गई है और सर्वोच्च सोवियत ऊपरी ढांचा।"

सोवियत मन्त्रिपरिषद की विशेषताएँ

(Distinctive Features of the Soviet Council of Ministers)

सोवियत मन्त्रिपरिषद यद्यपि नाम और ऊपरी ढांचे के आधार पर अन्य देशों की मन्त्रिपरिषद के समान ही एक सत्ता प्रतीक होनी है, लेकिन इसकी अपनी कुछ विशिष्टताएँ हैं, जो इसे अन्य देशों की मन्त्रिपरिषदों से अलग करती है। सोवियत मन्त्रिपरिषद की विशेषताओं का अध्ययन निम्न रूपों में किया जा सकता है

(१) मन्त्रिपरिषद के उत्तरदायित्व की विशेष व्यवस्था—म्टालिन सविधान में व्यवस्था की गयी है कि मन्त्रिपरिषद के सदस्यों का चुनाव सर्वोच्च सोवियत द्वारा किया जायगा। इसके साथ ही सविधान में अनुच्छेद ३५ में कहा गया है कि 'सोवियत मन्त्रिपरिषद सर्वोच्च सोवियत के प्रति और उसके अधिवेशनों के अंतर्गत में सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम के प्रति उत्तरदायी होगी।' मन्त्रिपरिषद के प्रत्येक निर्णय तथा आदेश की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पुष्टि होना आवश्यक है। मन्त्रिपरिषद के अनुच्छेद ७१ में उल्लेख किया गया है कि 'संघीय सरकार या उसके किसी मन्त्रों को जिसमें सर्वोच्च सोवियत का प्रतिनिधि कोई प्रश्न पूछे, लिखित या मौखिक उत्तर तीन दिन के अंदर देना होगा।'

मन्त्रिपरिषद के उपरोक्त उपबन्धों से ऐसा प्रतीत होता है कि सोवियत मन्त्रिपरिषद उसी प्रकार सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है, जिस प्रकार ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल लोकमदन के प्रति होता है। लेकिन सोवियत रूस में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व को उम्र आय में ग्रहण नहीं किया गया है, जिस अर्थ में यह ब्रिटेन में प्रचलित है। सत्तादीय व्यवस्था में उत्तरदायित्व का तात्पर्य सामूहिक उत्तरदायित्व से लिया जाता है लेकिन सोवियत रूस में सामूहिक उत्तरदायित्व जैसी कोई बात नहीं है। मन्त्रिपरिषद के सदस्य केवल व्यक्तिगत रूप में ही उत्तरदायी होते हैं। इसके

अतिरिक्त ससदीय शब्दावली में उत्तरदायित्व का तात्पर्य होना है—लोकप्रिय सदन द्वारा मन्त्रिपरिषद में अविश्वास व्यक्त किये जाने पर उसका पदत्याग। लेकिन सोवियत रूस में सर्वोच्च सोवियत का विश्वास खातों पर मन्त्रिपरिषद को पदत्याग नहीं करना होता है और एवदलीय व्यवस्था होने के कारण अभी तक कभी भी ऐसा नहीं हुआ है। जहाँ तक मन्त्रिमण्डल के निर्माण का सम्बन्ध है, इसमें भी वास्तविक नियम साम्यवादी दल का राजनीतिक ब्यूरो ही करता है और सर्वोच्च सोवियत के द्वारा तो केवल औपचारिक स्वीकृति ही दी जाती है। इस प्रकार वास्तविक स्थिति यह है कि मन्त्रिपरिषद न तो सर्वोच्च सोवियत के प्रति और न उसकी प्रेजिडियम के ही प्रति उत्तरदायी होता है। सोवियत मन्त्रिपरिषद उस प्रकार से सर्वोच्च सोवियत को भग नहीं कर सकता, जिस प्रकार ब्रिटिश मन्त्रिपरिषद के द्वारा लोकसदन को भग किया जा सकता है।

(२) नाममात्र के कायपालिका प्रधान का अभाव—ब्रिटेन या भारत की समदलीय व्यवस्था के अन्तर्गत कायपालिका के एक नाममान के प्रधान या सवधानिक राज्याध्यक्ष का पद है, जिसके नाम से शासन सम्बन्धी समस्त कार्य संचालित होते हैं, परंतु वास्तविक कायपालिका शक्ति मन्त्रिमण्डल के हाथों में रहती है। सोवियत शासन पद्धति की विशेषता यह है कि वहाँ ब्रिटिश सम्राट तथा भारतीय राष्ट्रपति के समान नाममात्र के कायपालिका प्रधान या सवधानिक राज्याध्यक्ष की व्यवस्था नहीं की गयी है।

(३) मन्त्रिपरिषद के निर्माण की विचित्र पद्धति—पश्चिमी देशों में मन्त्रिमण्डल का निर्माण प्रधानमंत्री की सलाह से राज्याध्यक्ष द्वारा किया जाता है लेकिन सोवियत संघ में यह अधिकार सर्वोच्च सोवियत का प्राप्त है। इस सम्बन्ध में सर्वोच्च सोवियत की भूमिका भी औपचारिक ही है। वास्तविकता यह है कि मन्त्रिपरिषद के सदस्य साम्यवादी दल के पोलिट ब्यूरो द्वारा मनोनीत किये जाते हैं और सर्वोच्च सोवियत दल के नियमों का मात्र अनुमोदन करता है।

(४) प्रधानमंत्री की अपेक्षाकृत हीन स्थिति—भारत या ब्रिटेन की शासन व्यवस्था के समान सोवियत रूस में प्रधानमंत्री नाम का कोई पद नहीं है, लेकिन सोवियत मन्त्रिपरिषद के अध्यक्ष को ही सोवियत रूस का प्रधानमंत्री कहा जाता है। सोवियत रूस में यद्यपि प्रधानमंत्री की स्थिति पर्याप्त महत्त्वपूर्ण है, लेकिन उसे भारत या ब्रिटेन के प्रधानमंत्री के समतुल्य नहीं कहा जा सकता। सोवियत मन्त्रिपरिषद के अध्यक्ष को मन्त्रियों की नियुक्ति, पदच्युति, नीति निर्धारण और मन्त्रालयों के निर्माण आदि में उस प्रकार शक्ति प्राप्त नहीं है जिस प्रकार की स्वविवेकी शक्ति ब्रिटिश प्रधानमंत्री को प्राप्त है। ब्रिटेन या भारत में प्रधानमंत्री के त्यागपत्र का अर्थ होता है—सम्पूर्ण मन्त्रिपरिषद का त्यागपत्र, लेकिन सोवियत रूस में ऐसा नहीं है। व्यवहार के अन्तर्गत जब सोवियत रूस में प्रधानमंत्री पद पर आसीन व्यक्ति साम्यवादी दल का महामंत्री भी था, तो उस समय उसकी स्थिति ब्रिटिश प्रधानमंत्री

से भी अधिक प्रमुख थी। लेकिन जब प्रधानमंत्री और साम्यवादी दल के महामंत्री पद पर अलग अलग व्यक्ति आसीन थे, तो प्रधानमंत्री की तुलना में साम्यवादी दल के महामंत्री की स्थिति ही उच्च थी। उदाहरण के लिए, १९५५ में बुल्गारिन प्रधान मंत्री थे और ख्रुश्चेव साम्यवादी दल के महामंत्री, और सभी इस बात से परिचित हैं कि उस समय सोवियत रूस का सर्वोच्च शासक ख्रुश्चेव को ही कहा जाता था। इस प्रकार सोवियत प्रधानमन्त्री की स्थिति अन्य किसी मसदीय व्यवस्था वाले प्रधान मन्त्री की तुलना में निश्चित रूप से हीन है। यह कहा जा सकता कि 'सोवियत प्रधानमन्त्री तथा ब्रिटिश प्रधानमन्त्री एक ही नाव में सवार नहीं हैं।'

(५) दो प्रकार के मन्त्रालय—सोवियत मन्त्रपरिषद की एक अन्य विशेषता यह है कि वहाँ दो प्रकार के मन्त्रालय हैं—अखिल सघीय मन्त्रालय तथा सघीय गणराज्यीय मन्त्रालय। इस प्रकार की स्थिति अन्य किसी भी देश में नहीं है।

(६) एकदलीय राज्य—अब तक केवल दो ही प्रकार की राजनीतिक पृष्ठभूमि में मन्त्रपरिषद का अध्ययन किया जाता रहा है ये दो प्रकार की स्थितियाँ हैं—द्विदलीय पद्धति और बहुदलीय पद्धति। लेकिन सोवियत रूस में इन दोनों ही प्रकार की स्थितियों से भिन्न एकदलीय व्यवस्था को अपनाया गया है। वहाँ विरोधी दल के लिए कोई स्थान नहीं है। इन एकदलीय व्यवस्था ने व्यवहार में सोवियत मन्त्रपरिषद को एक नितांत भिन्न रूप प्रदान कर दिया है।

प्रश्न

- १ सोवियत प्रधानमन्त्री तथा ब्रिटिश प्रधानमन्त्री एक ही नावों में सवार नहीं हैं। इस कथन की व्याख्या कीजिए। (आगरा, १९६३)
- २ सोवियत मघ में मन्त्रपरिषद का गठन किस प्रकार होता है? प्रेजिडियम तथा सर्वोच्च सोवियत के साथ उसके सम्बन्धों की विवेचना कीजिए। (सल्लनऊ, १९६६ आगरा १९७१)
- ३ सोवियत मघ के मविधान के कार्याकरण में मन्त्रपरिषद की स्थिति का परीक्षण कीजिए। (कानपुर, १९७०)
- ४ सोवियत मन्त्रपरिषद की विशेषताओं की विवेचना कीजिए।
- ५ सोवियत रूस में मन्त्रपरिषद का गठन और कार्य का वर्णन कीजिए तथा सर्वोच्च सोवियत के साथ उनके सम्बन्धों की विवेचना कीजिए। (आगरा, १९७३)

7

न्यायपालिका (JUDICIARY)

“यदि कोई न्यायाधीश कच्चा मार्क्सवादी है जो दल के निणय के लिए शक्ति के साथ लड़ नहीं सकता, तो वह बेकार है।”¹

—कालीनिन

सोवियत रूस की न्याय-व्यवस्था

प्रत्येक देश की न्याय-व्यवस्था उसकी कानून सम्बन्धी मायताओं पर आधारित होती है और सोवियत रूस की न्याय व्यवस्था के सम्बन्ध में विशेष रूप से यह बात सत्य है। १९१७ की साम्यवादी क्रांति द्वारा पुराने जारशाही कानून और न्याय व्यवस्था को पूर्णतया समाप्त कर दिया गया। यह नितांत स्वाभाविक था क्योंकि कानून के सम्बन्ध में पाश्चात्य परम्परागत विचार और मार्क्सवादी धारणा में आधारभूत अंतर है। पाश्चात्य परम्परागत धारणा के अनुसार कानून सार्वभौम न्याय के वे सिद्धांत हैं जो सभी के हित को दृष्टि में रखते हुए मानवीय आचरण को निर्धारित करते हैं सामान्य नागरिक और सरकारी अधिकारी दोनों जिसके समान रूप से अधीन होते हैं और जिनका प्रशासन स्वतंत्र न्यायालयों द्वारा किया जाता है। लेकिन मार्क्सवादी धारणा, जिसे सोवियत नेता स्वीकार करते हैं राज्य के समान ही कानून को एक वर्गीय सम्बन्धों की रक्षा के साधन होते हैं। अतः एक पूँजीवादी समाज में कानून बुर्जुआ वर्ग की इच्छा मात्र होती है जिस सब पर लागू कर दिया जाता है। पाश्चात्य कानूनी व्यवस्था के समर्थकों द्वारा ‘कानून से समक्ष समानता’ की जो बात कही जाती है, साम्यवादी विचारका के अनुसार वह वास्तविक असमानता को छिपाने

¹ If a judge is a poor Marxist who does not know the party decisions and who is unable to fight strongly enough for the party decisions he is no good

—Kalinin

के लिए उत्पन्न किया गया एक भ्रममात्र है। विशिस्की के शब्दों में 'कानून शक्तिशाली वग की इच्छा मात्र होती है, जिसे अधिनियम का स्तर दे दिया जाता है।'¹

अंतिम आदेश अवस्था अर्थात् पूरा मार्क्सवाद में राज्य और स्वाभाविक रूप से कानून के भी लिए भी कोई स्थान नहीं होगा, क्योंकि उत्तम अलग-अलग वग ही नहीं होंगे जिनके सम्बन्धों का कानून द्वारा निर्धारित किया जाता है। सक्रमण कालीन अवस्था में क्योंकि महाराजवंश का शासन होगा अतः कानून की शक्ति का प्रयोग पुराने बुर्जुआ वग के विरुद्ध महाराजवंश के हितों की रक्षा के लिए किया जायगा। दूसरे शब्दों में कानून की शक्ति का प्रयोग महाराजवंश के अधिनायकत्व को सुदृढता प्रदान करने के लिए किया जायगा। कर्पिंस्की ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि सोवियत सघ में 'न्यायालयों की आवश्यकता प्रथमतः सोवियत शासन के शत्रुओं से सघ्य करने के लिए और द्वितीयतः श्रमिक वग में नवीन समाजवादी अनुशासन उत्पन्न करने के लिए है जिससे कि नवीन सोवियत व्यवस्था सुदृढ हो सके।'

न्यायपालिका का सगठन

सोवियत सघ में कानून और न्याय सघीय सरकार के अधिकार क्षेत्र के विषय हैं। स्वयं सविधान में सोवियत सघ और सघीय गणराज्यों में न्यायिक सगठन की रूपरेखा निर्धारित कर दी गई है और सघीय सर्वोच्च सोवियत को अधिकार दिये गये हैं कि वह न्याय प्रणाली न्यायिक कार्यविधि तथा दीवानी एवं फौजदारी विधि सहित सम्बन्धी नियम बनायें। सविधान में की गई इस व्यवस्था के कारण सम्पूर्ण राज्य के न्यायिक सगठन में एकरूपता एवं समानता आ गई है।

सोवियत सघ में न्यायपालिका का सगठन एक पिरामिड के रूप में है जिसमें सर्वोच्च स्थान सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय का है और सबसे निम्न स्तर पर साथी न्यायालयों (Comradely Courts) को सगठित किया गया है। इन दोनों के मध्य सघीय गणराज्यों तथा स्वायत्त गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय, प्रदशो, क्षेत्रों तथा स्वायत्त क्षेत्रों के न्यायालय स्थिति हैं। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च सोवियत द्वारा कुछ 'विशिष्ट न्यायालयों' (Special Courts) की भी स्थापना की गई है।

साथी न्यायालय (Comradely Courts)

सोवियत रूस में सबसे नीचे के स्तर के न्यायालय 'साथी न्यायालय' हैं। इन

- 1 Law is merely the will of the dominant class elevated into a statute — V. shinsky
- 2 In the Soviet Union the Courts are needed first to fight the enemies of Soviet Government and secondly to fight for the consolidation of the new Soviet system to firmly anchor the new socialist discipline among the working people — V Karpinsky, *The Social and State Structure of the U S S R* p 94

यायालयों के काम उन नियमों के अनुसार नहीं होते, जिनके अनुसार नियमित यायालयों के काम होते हैं। इनके यायाधिकारी का निर्वाचन सम्बन्धित लोगों के समूहों द्वारा किया जाता है। ये यायाधिकारी कानून जानने वाले नहीं होते और इनके द्वारा न्याय काय सामान्य विवेक के आधार पर ही किया जाता है। इन न्यायालयों की स्थापना कारखानों, जेलों व अन्य संस्थाओं में की जाती है जहाँ ये उनमें काम करने वाले लोगों के जनसमूहों के पारस्परिक झगड़ा का निवटारा करते हैं। सगठन और कामविधि की दृष्टि से इन सभी न्यायालयों को भारत की ग्राम पंचायतों के समान कहा जा सकता है।

जन यायालय (People's Courts)—यह सोवियत रूस की नियमित याय व्यवस्था में सबसे निम्न स्तर के यायालय हैं। इन्हें जिला न्यायालय भी कहते हैं, क्योंकि प्रत्येक जिले में इस प्रकार का कम से कम एक यायालय अवश्य होता है। बड़े जिला या नगरी में एक से अधिक जन यायालय होते हैं। जिले में कितने जन यायालय स्थापित किये जायें, इसका निर्णय वह संघीय गणराज्य अथवा स्वायत्त गणराज्य की मंत्रिपरिषद करती है जिससे वह विशेष जिला सम्बद्ध है। प्रत्येक जिला यायालय में एक न्यायाधीश व दो जन निर्धारक (People's Assessors) होते हैं। यायाधीश तथा जन निर्धारकों को वहाँ की जनता वयस्क मताधिकार और गुप्त मतदान के आधार पर चुनती है। प्रत्येक जन न्यायालय में काम करने के लिए ५० से ७० तक जन निर्धारकों को निर्वाचित किया जाता है, जिनमें से दो जन निर्धारक क्रम-क्रम से १० दिन के लिए जन यायालय में काम करते हैं। यायाधीशों के लिए कोई योग्यता निर्धारित नहीं की गई है किन्तु व्यवहार में इन पदों के लिए वे ही लोग निर्वाचित होते हैं जिन्हें विधियों का सामान्य ज्ञान हो। यदि जनता न्यायाधीशों और जन निर्धारकों के काम से सन्तुष्ट नहीं हो, तो उसके द्वारा उन्हें वापस बुलाया (Recall) जा सकता है।

जन यायालयों की दीवानी और फौजदारी दोनों प्रकार के विवादों में केवल प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार ही प्राप्त है। दीवानी के अतहत सम्पत्ति, भ्रमिक विधि और उत्तराधिकार आदि से सम्बन्धित विवाद इसके क्षेत्राधिकार में आते हैं। फौजदारी में निम्न अपराधों से सम्बन्धित विवाद इसके क्षेत्राधिकार में आते हैं

(i) नागरिक जीवन, स्वतन्त्रता एवं प्रतिष्ठा के विरुद्ध किये गये अपराध—हत्या, बलात्कार आदि।

(ii) सम्पत्ति के विरुद्ध अपराध—चोरी, डाका और कपट आदि।

(iii) सेवा सम्बन्धी अपराध (Service Crimes)—अपनी सत्ता अथवा अधिकारों का दुरुपयोग और गबन आदि।

(iv) शासन प्रणाली के विरुद्ध अपराध—निर्वाचन विधि का उल्लंघन, कर न देना, अनिवाय सौनिक/भर्तियों में टालमटोल करना और कृषि उपज का निश्चित भाग राज्य को न देना।

सघीय गणराज्यों के उच्चतर न्यायालय (Higher Courts in Union Republics)—सोवियत सघ में जो १५ सघीय गणराज्य हैं, उनमें से प्रत्येक में इस प्रकार के उच्चतर न्यायालय स्थित हैं। बड़े सघीय गणराज्यों में इनकी संख्या अधिक लेकिन छोटे सघीय गणराज्यों में इनकी संख्या कम होती है। सघीय गणराज्य के प्रत्येक उच्चतर न्यायालय में एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, कई सदस्य और जन निर्धारक होते हैं, जिन्हें 'श्रमजीवियों के प्रतिनिधियों की सोवियतें (Soviets of Working People's Deputies) ५ वर्ष के लिये निर्वाचित करती हैं।

इन्हें प्रारम्भिक तथा अपीलीय दोनों ही प्रकार का अधिकार क्षेत्र प्राप्त है। इन न्यायालयों में दो विभाग होते हैं,—एक फौजदारी और दूसरा दीवानी मामलों से सम्बन्धित। प्रत्येक विभाग में एक न्यायाधीश तथा कम से कम दो जन-निर्धारक होते हैं। प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार में फौजदारी से सम्बन्धित प्रश्न आते हैं जैसे क्रान्ति, राज्य शासन और सोवियत सघ की सुरक्षा के विरुद्ध अपराध जिन्हें महापराध की संज्ञा दी गई है, समाजवादी सम्पत्ति की चोरी तथा अथ प्रशासकीय और आर्थिक अपराध आदि। दीवानी मामलों में इसके प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के अंतर्गत राज्य तथा राजकीय संस्थाओं, उद्योगों एवं संगठनों के बीच उत्पन्न हुए विवाद आते हैं। अपीलीय क्षेत्राधिकार के अंतर्गत यह न्यायालय अपने क्षेत्र में आने वाले जन-न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध अपीलें सुनता है।

स्वायत्त गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Courts of Autonomous Republics)—प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य में एक सर्वोच्च न्यायालय होता है, जिसके न्यायाधीशों का निर्वाचन स्वयत्त गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत करती है। इसमें एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, कई सदस्य तथा जन निर्धारक होते हैं। इन न्यायालयों के क्षेत्राधिकार का सविधान में ही उल्लेख किया गया है। यह न्यायालय दीवानी तथा फौजदारी दोनों ही प्रकार के विवादों पर निर्णय देता है और इस प्रारम्भिक तथा अपीलीय दोनों ही प्रकार का क्षेत्राधिकार प्राप्त है।

सघीय गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Courts of the Union Republics)—प्रत्येक सघीय गणराज्य में एक सर्वोच्च न्यायालय होता है, जिसमें एक अध्यक्ष, कई उपाध्यक्ष, सदस्य तथा जन निर्धारक होते हैं। न्यायालय में अध्यक्ष का मुख्य न्यायाधीश कहते हैं। इन न्यायाधीशों तथा जन निर्धारकों का निर्वाचन सघीय गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत ५ वर्ष के लिए करती है।

इन न्यायालयों को दीवानी तथा फौजदारी मामलों में प्रारम्भिक और अपीलीय दोनों प्रकार के अधिकार प्राप्त हैं। इनका प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार विधेय मन्त्रों के मामलों के सम्बन्ध में ही है। उदाहरण के लिए वे मामलों, जिनमें गणराज्य की सर्वोच्च प्रशासकीय मन्त्रालयों के अधिकारियों के विरुद्ध अभियोग लगाया जाय अथवा वे मामलों जो गणराज्य का सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम द्वारा न्यायवादी

(Procurator) अथवा मन्त्रिपरिषद के किसी सदस्य के विरुद्ध अभियोग से सम्बन्धित हो।

गणराज्य का सर्वोच्च न्यायालय उस गणराज्य में स्थित सब न्यायालयों के कार्यों का निरीक्षण करता है तथा उनके निणयों को रद्द कर सकता है। इस प्रकार स्वायत्त गणराज्यों, स्वायत्त प्रदेशों एवं राष्ट्रीय क्षेत्रों आदि के सभी न्यायालय सघीय गणराज्य के सर्वोच्च न्यायालय के अधीन होते हैं।

सोवियत सघ का सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court of the U S S R)

रचना—सोवियत न्याय व्यवस्था में उच्चतम स्तर पर सोवियत सघ का सर्वोच्च न्यायालय स्थित है। इस न्यायालय के न्यायाधीशों की सहायता सविधान क द्वारा निश्चित नहीं की गयी है, वरन् यह सर्वोच्च सोवियत के निणय पर निर्भर है। वर्तमान समय में इसमें एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, ६८ न्यायाधीश और २५ जन निर्धारक (Assessors) होते हैं। इसमें अतिरिक्त सघीय गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश सर्वोच्च न्यायालय के 'पदेन सदस्य' (Ex office member) होते हैं। इन न्यायाधीशों का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में ५ वर्ष की अवधि के लिए किया जाता है। यद्यपि सविधान में न्यायाधीश के पद के लिए किंहीं आवश्यक योग्यताओं का उल्लेख नहीं किया गया है, परन्तु व्यवहार में कानून के अच्छे ज्ञाता और अनुभवी व्यक्ति ही न्यायाधीश चुने जाते हैं।

सुविधापूर्वक काय संचालन के लिए सर्वोच्च न्यायालय के ५ डिवीजन (Division) या मण्डल कर दिये गए हैं—(१) फौजदारी मण्डल (Criminal Division), (२) दीवानों मण्डल (Civil Division), (३) सैनिक बेंच (Military Bench), (४) रेल यातायात बेंच (Railway Bench) और (५) जलय परिवहन मण्डल (Water Transport Division)। जब कोई मण्डल प्रारम्भिक न्यायालय के रूप में बैठता है, तब उसमें एक न्यायाधीश और दो जन निर्धारक होते हैं, किन्तु जब वह अनीतीय न्यायालय के रूप में सुनवायी करता है, तो इसमें ८ न्यायाधीश सुनवायी करते हैं। इन मण्डलों के अध्यक्ष अपने अपने मण्डलों की बैठकों का सभापतित्व करते और मण्डलों के कार्यों का निर्देशन करते हैं। इनके द्वारा सर्वोच्च न्यायालय की पूर्ण सभा को अपने कार्यों का प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाता है। सैनिक मण्डल का अध्यक्ष विभिन्न सैनिक न्यायालयों के समकालीन कार्यों का निर्देशन करता है।

सर्वोच्च न्यायालय का अध्यक्ष, जिसे मुख्य न्यायाधीश कहा जाता है, को यह अधिकार है कि वह किन्हीं भी मुकदमों में किसी भी मण्डल की अध्यक्षता ग्रहण कर सकता है। उसे यह भी अधिकार प्राप्त है कि वह किसी मण्डल या सघीय गणराज्य

के किसी न्यायालय में विचाराधीन किसी मुकदमे को सर्वोच्च न्यायालय की पूर्ण सभा के सम्मुख निणय के लिए रख सकता है। सर्वोच्च न्यायालय की पूर्ण सभा की बैठक दो महीने में कम से कम एक बार अवश्य ही बुलाई जाती है। इस बैठक में सर्वोच्च न्यायालय के मण्डलों के उन निणयो तथा आदेशों पर विचार किया जाता है, जिन्हें मुख्य न्यायाधीश या सोवियत सघ के महा-यायवादी पुनर्विचाराय इसके समक्ष प्रस्तुत करते हैं। इस बैठक में न्यायालय की कायविधि के सम्बन्ध में भी आदेश-निर्देश जारी किये जाते हैं। इस पूर्ण सभा में सोवियत सघ के महा-यायवादी अनिवाय रूप से उपस्थित होते हैं तथा सोवियत सघ के न्याय मन्त्री भी उपस्थित हो सकते हैं।

सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार और काय

सर्वोच्च न्यायालय, सोवियत सघ की न्याय व्यवस्था के शिखर पर स्थित है। अतः इस सोवियत सघ तथा सघातरित् गणराज्यों की सम्पूर्ण न्याय-व्यवस्था के निरीक्षण और निर्देशन की शक्ति प्राप्त है। दीवानी और फौजदारी दोनों ही प्रकार के विवादों में इसे प्रारम्भिक और अपीलीय दोनों ही प्रकार का क्षेत्राधिकार प्राप्त है। इसके प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र में दीवानी तथा फौजदारी के नेचल बहुत गम्भीर तथा महत्वपूर्ण अखिल सघीय मामले आते हैं जैसे क्रांति विरोधी काय, सोवियत सघ की सुरक्षा के विरुद्ध अपराध या समाजवादी सम्पत्ति को क्षति पहुँचाना। ऐसे मामले कानून द्वारा सीमित कर दिये गये हैं।

सर्वोच्च न्यायालय का अधिकांश समय निम्न स्तर के न्यायालयों के निणयों के विरुद्ध की गयी अपीलों को सुनने में ही बीतता है। अगर वादी या प्रतिवादी में से कोई भी अपील न कर, तब भी सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश या सोवियत सघ का महा-यायवादी किसी भी निम्न न्यायालय में चल रहे विवाद को सर्वोच्च न्यायालय के विचाराय प्रस्तुत कर सकता है। किसी भी न्यायालय के निणय पर सर्वोच्च न्यायालय अपनी इच्छा से भी पुनर्विचार कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय सघातरित् गणराज्यों के सर्वोच्च तथा अन्य न्यायालयों और सोवियत सघ के विशिष्ट न्यायालयों के निणयों के विरुद्ध भी की गयी अपीलों पर पुनर्विचार कर उन पर अंतिम निणय देता है। सर्वोच्च न्यायालय के एक मण्डल के निणय के विरुद्ध भी सम्पूर्ण न्यायालय में पुनर्विचार किया जा सकता है।

सर्वोच्च न्यायालय सरकारी कर्मचारियों द्वारा अपने कर्तव्यों का पालन करते हुए किये गये अपराधों का निणय करता है। यह सघीय गणराज्यों के बीच उत्पन्न हुए पारस्परिक अन्तर्द्व द्वो (conflicts) में सम्बन्धित मुकदमों की भी सुनवाई करता है तथा उच्च श्रेणी के सैनिक अधिकारियों की इसी के अधिकार क्षेत्र में आते हैं।

इसके अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय के और कोई न्यायिक काय नहीं है। यह कानूनों की व्याख्या कर अपना मत प्रकट कर सकता है, परन्तु इसका मत बाध्य नहीं है। यह कानूनी न होकर मात्र परामर्शदात्री होता है।

“यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था नहीं (No Judicial Review)— सोवियत सभ के सर्वोच्च यायालय को संयुक्त राज्य अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय की भाँति यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्राप्त नहीं है। दूसरे शब्दों में, इसे सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत तथा प्रेजिडियम अथवा सघीय गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियत तथा उनकी प्रेजिडियमो द्वारा निर्मित विधियों की वैधानिकता के परीक्षण का अधिकार प्राप्त नहीं है। इसी प्रकार इसके द्वारा मंत्रपरिषद के निणयो तथा आदेशों का भी सविधान के आधार पर परीक्षण नहीं किया जा सकता है। सघीय व्यवस्था वाले राज्यों में सामान्यतया यह आवश्यक समझा जाता है कि सर्वोच्च यायालय को यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति प्राप्त हो, जिसके आधार पर उसके द्वारा सविधान के व्याख्याता और रक्षक के रूप में कार्य किया जा सके। लेकिन सोवियत सभ में सविधान की व्याख्या और रक्षा करने की शक्ति सर्वोच्च सोवियत की प्रेजिडियम को प्रदान की गयी है सोवियत सभ के सर्वोच्च यायालय को नहीं।

क्या सर्वोच्च न्यायालय स्वतंत्र है ?

सर्वोच्च यायालय के सम्बन्ध में यह प्रश्न उत्पन्न होता है कि क्या यह एक स्वतंत्र संस्था है ? सविधान के अनुच्छेद ११२ में कहा गया है कि “यायाधीश स्वतंत्र हैं और यह केबल कानून के आधीन हैं।” किंतु वस्तुतः यह बात बहुत अधिक सन्तुष्टास्पद है। सोवियत रूस में यायपालिका को सरकार का एक स्वतंत्र अंग नहीं, वरन् सामान्य प्रशासन का ही एक अंग माना गया है। अतः सभ के सर्वोच्च न्यायालय में न्यायाधीशों को भी विवादों का निणय करते हुए सरकार की सामान्य नीति का ध्यान रखना होता है। सोवियत रूस के एक प्रसिद्ध यायशास्त्री पोलियास्की ने इस सम्बन्ध में कहा है कि “वास्तविक मामला का परीक्षण करते समय सरकार की सामान्य नीति पर चलने का कतघ्य यायाधीशों की स्वतंत्रता से बाहर की बात बिलकुल नहीं है। यायपालिका राजसत्ता का एक अंग है और इस कारण वह राजनीति से अलग नहीं हो सकती। यायपालिका को राजनीति से अलग रखने की माँग किहो भी परिस्थितियों में और कही भी पूरी नहीं होती।”

इस प्रकार यायाधीश साम्यवादी दल और उसकी विचारधारा के माय बंधे हुए हैं और उन्हें स्वतंत्र नहीं कहा जा सकता।

सर्वोच्च यायालय के ये यायाधीश योग्यता के आधार पर मनोनीत नहीं किये जाते, वरन् निर्वाचन के आधार पर अपना पद प्राप्त करते हैं। सविधान के

1 ‘The independence of judges in examining concrete cases does not at all exclude the duty of following the general policy of government. Judiciary is an organ of state power and therefore cannot be outside politics. The demand that judiciary remain outside of politics is nowhere and under no circumstances realised.

अतगत उनके वापस बुलाये जाने (recall) की भी व्यवस्था की गयी है। अतः यायाघीशो को सदा यह भय रहता है कि यदि उनके निणय उनके निर्वाचको की इच्छा के प्रतिकूल हुए, तो उन्हें वापस बुला लिया जायगा। ऐसी स्थिति में यायाघीशा की स्वतंत्रता की कल्पना ही हास्यजनक हो जाती है।

सोवियत सविधान के अतगत जिस रूप में प्रोव्यूरेटर जनरल के पद की व्यवस्था की गयी है और उसे याय क्षेत्र में जितने अधिक अधिकार प्रदान किये गये हैं, उससे सर्वोच्च यायालय की स्वतंत्रता बहुत अधिक सीमित हो गयी है। सोवियत सघ का यायमंत्री भी सर्वोच्च यायालय की किन्हीं भी वरुका में उपस्थित होकर मांग निर्देशन कर सकता है। यायमंत्री और प्रोव्यूरेटर जनरल का जितना नियंत्रण सर्वोच्च यायालय तथा अथवा यायालयों पर रहता है और जिस प्रकार वे इन यायालयों के कार्यों में हस्तक्षेप करते हैं वह निश्चित रूप से अनुचित और याय विरुद्ध है। इस नियंत्रण के सम्बन्ध में ईवानोव (Ivanov) अपनी पुस्तक 'एक यायाघीश की टिप्पणियाँ' में लिखते हैं कि "मन्त्रालय के कुछ अधिकारी, केन्द्रीय प्रशासनिक कार्यालयों के अध्यक्ष तथा एक उपमंत्री यायालय के ऊपर श्वाब डालने का प्रयत्न करते थे। बहुधा वे हमका टेलीफोन करते थे और यह समझाने की चेष्टा करते थे कि यदि मन्त्रालय के विरुद्ध निणय किया गया, तो इससे एक बड़ा अवाञ्छनीय दृष्टांत स्थापित हो जायगा, जो कि सरकारी सस्था की प्रतिष्ठा के लिए घातक होगा।'

यह निर्विवाद है कि सोवियत सघ में जिस सीमा तक यायपालिका दल के उच्च नेताओं तथा कायपालिका के नियंत्रण में रहती है, उसकी पश्चिमी प्रजातन्त्रीय शासन प्रणालियों में कल्पना भी नहीं की जा सकती।

सोवियत सघ के सर्वोच्च यायालय की स्थिति सयुक्त राज्य अमरीका के सर्वोच्च यायालय की तुलना में बहुत कम महत्त्वपूर्ण है। उसकी इस कम महत्त्वपूर्ण स्थिति का सबसे बड़ा कारण यह है कि सर्वोच्च यायालय को यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्राप्त नहीं है। सोवियत सघ में यायपालिका स्वतंत्र भी नहीं है। वहाँ सर्वोच्च यायालय सरकार के कार्यों की पुष्टि करने का ही काम करता है और वह शासन का एक सहायक अंग माना है। सोवियत सघ के सर्वोच्च यायालय का महत्त्व सवधानिक नहीं, वरन् केवल राजनीतिक ही है।

सोवियत सघ का महान्यायवादी या प्रोव्यूरेटर जनरल (Procurator General)

सोवियत सविधान में महायायावादी के पद की भी व्यवस्था की गई है। सबसे प्रथम, इस पद की व्यवस्था मन्व १९२० में सोवियत समाजवादी सघीय हसी गणराज्य में की गई थी। १९४६ के पूर्व इसे 'अटार्नी जनरल (Attorney General)' कहा जाता था, परन्तु अब इसका नाम महायायावादी रखा गया है। महायायवादी

का सोवियत गण की सर्वोच्च सोवियत के द्वारा ७ वर्ष की अवधि के लिए निर्वाचन किया जाता है।

सोवियत सविधान म न केवल महान्यायवादी के पद की वरन् इसके साथ ही प्रोक्कूरटर या महापायवादी के पद की श्रुतता भी व्यवस्था की गई है। प्रत्येक राष्ट्रीय गणराज्य, स्वशासित गणराज्य, स्वशासित क्षेत्र प्रदेश तथा राष्ट्र म एक प्रोक्कूरटर होता है, जिसकी नियुक्ति गण के महापायवादी द्वारा ५ वर्ष की अवधि के लिए की जाती है। राष्ट्रीय गणराज्य के पायवादी सविधान गण के महापायवादी की सहमति म अपना गणराज्य मे स्थित क्षेत्रों, जिला तथा गण के पायवादिना की नियुक्ति ५ वर्ष के लिए करते हैं।

अधिकार तथा कार्य (Powers and Functions)

सोवियत गण के महापायवादी का पद उसी प्रकार का है, जिस प्रकार का पद अन्य अनेक राज्यों म महाधिवक्ता (Advocate General) का होता है, पर सोवियत गण के महापायवादी के अधिकार व उसने पद का महत्त्व अन्य राज्यों के महाधिवक्ताओं से निश्चित रूप से बहुत अधिक है। सोवियत सविधान के अनुच्छेद ११३ मे महान्यायवादी के कार्यों की व्याख्या की गयी है। संक्षेप मे, उसके अधिकार तथा कार्य इस प्रकार हैं

(१) इसे सोवियत गण की सभी सरकारी गस्थाओं, अधिकारियों एवं नागरिकों द्वारा कानून का पालन कराने व कानून को उचित ढंग से लागू कराने की सर्वोच्च निरीक्षण शक्ति प्रदान की गई है। सविधान के अनुच्छेद ११४ मे कहा गया है कि "सोवियत गण के महान्यायवादी को यह अधिकार होगा कि यह इस बात का निरीक्षण करे कि सोवियत गण के मन्त्रालय तथा उनके आधीन संस्थाएँ, सोवियत गण के पदाधिकारी तथा नागरिक कानून का ठीक प्रकार और पूरा रूप से पालन कर रहे हैं अथवा नहीं।"

(२) वह किसी भी राजकीय अथवा पदाधिकारी के अध्यात्मिक निर्णय के विरुद्ध अपील कर सकता है। न्यायालयों का महत्त्व है कि वे महान्यायवादी द्वारा प्रस्तुत किये गये मामलों पर पुनर्विचार कर निर्णय दें।

(३) वह फौजदारी कार्यवाही प्रारम्भ करता है। वह फौजदारी मामलों की जांच पड़ताल अथवा खोज भी करता है तथा उन परिस्थितियों की जांच करता है, जिनके कारण वह अपराध किया गया। यह इस बात को भी दर्शाता है कि अन्य अधिवक्तावारी संस्थाएँ कानून की सीमाओं के अन्दर ही अपना कार्य करती हैं अथवा नहीं।

(४) जब न्यायालय के सम्मुख किसी फौजदारी अभियोग की सुनवाई होती है, तो महापायवादी राज्य की ओर से अभियोग के समर्थन मे बयान देता

(५) न्यायालयों द्वारा दिये गये निणयों के औचित्य अथवा वैधानिकता की भी महा-यायवादी जाच पढताल करता है और उन निणयों के विरुद्ध अपील करता है जिन्हें वह अनुचित या भ्रमात्मक समझे।

(६) वह यह भी देखता है कि न्यायालय द्वारा दिये गये निणय सही प्रकार से लागू किये जा रहे हैं या नहीं। वह न्यायालय द्वारा दिये गये दण्डों को लागू करवाता है।

(७) वह किसी भी नागरिक को अपराध के सदेह पर गिरफ्तार करवा सकता है। चूँकि वह जनता के अधिकारों का रक्षक है, इसलिए उसकी आजा के बिना कोई भी नागरिक गिरफ्तार नहीं किया जा सकता है।

(८) वह सारे देश में कानूनों की एकत्वता स्थापित करता है। इस सम्बन्ध में काटर का कथन है—'समस्त सोवियत सघ में, कानूनों और नियमों की एकरूपता स्थापित करने में, महा-यायवादी का हाथ सर्वोच्च न्यायालय से भी अधिक है।'

सोवियत रूप में महा-यायवादी का पद निश्चित रूप से बहुत अधिक महत्त्वपूर्ण है। विशिस्की जो स्वयं महा-यायवादी पद पर रहा उसकी प्रभावशाली स्थिति का वर्णन करते हुए लिखता है कि—'महा-यायवादी समाजवादी कानून का रक्षक समाजवादी दल और सोवियत सत्ता का नेता तथा समाजवाद का प्रबल समर्थक है।'¹ टाउस्टर के अनुसार, 'महा-यायवादी साम्यवादी दल के नियंत्रण में सब-हारायण के अधिनायकत्व का मुख्य आधार और मुख्य शक्ति है।'²

सोवियत न्याय-व्यवस्था की विशेषताएँ

कानून और न्याय व्यवस्था के सम्बन्ध में जो साम्यवादी विचारधारा है और सोवियत रूप में न्यायपालिका का जिस रूप में गठित किया गया है, उसके आधार पर न्यायप्रणाली की निम्नलिखित विशेषताएँ बतलाई जा सकती हैं

(१) न्याय व्यवस्था सामान्य प्रशासन का ही एक अंग—पश्चिमी देशों में न्यायपालिका की स्वतंत्रता की धारणा को अपनाया जाता है, जिसका तात्पर्य यह है कि न्यायपालिका व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के दबाव से स्वतंत्र रहकर अपना काम करती है। इसमें यह भी बात निहित है कि न्यायाधीशों की अपनी कोई राजनीतिक विचारधारा नहीं होने के कारण उनके द्वारा प्राकृतिक न्याय की धारणा के आधार पर ही न्यायिक काम किया जाता है। लेकिन सोवियत रूप में न्यायपालिका स्वतंत्र न होकर सामान्य प्रशासन का ही एक अंग है। दासक दल की नीति की

¹ The Soviet Prosecuting Officer is the watchman of socialist legality, the leader of the Communist Party and of the Soviet authority, the champion of socialism
—V. Shinsky

² Procurator General is an integral lever of the proletariat dictatorship directed by the party
—Tonster

साधना ही न्यायपालिका का सर्वोच्च कर्तव्य है और सोवियत नेता इस बात को स्पष्ट रूप से स्वीकार करते हैं। एक भूतपूर्व ‘यायमन्त्री रिचकोव ने १९३८ में लिखा था कि “अक्टूबर की समाजवादी क्रांति की रक्षा करने तथा समाजवादी निर्माण काय को सुदृढ़ करने की दिशा में सोवियत न्यायपालिका श्रमिक वर्ग के अधिनायकत्व का एक तेज और महत्त्वपूर्ण अस्त्र है।” इसी प्रकार सर्वोच्च सोवियत की प्रेजिडियम के भूतपूर्व अध्यक्ष कालीनिन ने कहा था कि “यदि कोई ‘यायाधीश वक्ता माक्सवादी है, जो दलीय निणयो से परिचित नहीं है और उनके लिए शक्ति के साथ लड़ नहीं सकता तो वह बेंकार है।”

(२) निश्चित अवधि के लिए निर्वाचित ‘यायाधीश—सामान्यतया कायपालिका द्वारा मनोनीत ‘यायाधीशों को ही ‘यायिक काय के लिए श्रेष्ठ समझा जाता है लेकिन सोवियत रूस में निश्चित अवधि के लिए निर्वाचित ‘यायाधीशों की व्यवस्था को अपनाया गया है। सर्वोच्च ‘यायलय एवं विशिष्ट ‘यायानया के ‘यायाधीश सर्वोच्च सोवियत द्वारा ५ वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं। सघीय गणतंत्रों व अन्य क्षेत्रीय इकाइयों के ‘यायाधीशों का निर्वाचन उनकी सोवियत ५ वर्ष के लिए करती हैं। सबसे नीचे के ‘यायालयों तथा जन ‘यायलयों के ‘यायाधीशों को जिले के नागरिक तीन वर्ष के लिए निर्वाचित करते हैं। साम्यवादी नेता इस व्यवस्था के आधार पर ‘यायिक संगठन के प्रजातन्त्रीय होने का दावा करते हैं, लेकिन अन्य विचारकों का कथन है कि इससे यायपालिका की स्वतंत्रता को आघात पहुंचा है।

(३) जन-निर्धारकों (Assessors) की व्यवस्था—सोवियत रूस में ‘यायिक काय के लिए ‘यायाधीशों के साथ-साथ जन-निर्धारकों (Assessors) की भी व्यवस्था की गई है। ये जन निर्धारक भी निर्वाचित होते हैं। नीचे के ‘यायालयों में इन जन-निर्धारकों द्वारा मामलों की सुनवाई के समय में ही काय किया जाता है। जन निर्धारकों की यह व्यवस्था पश्चिमी देशों की जूरी के ही समान है, अंतर बस यह है कि जूरी मानवीय आधार पर काय करती है, जन निर्धारक साम्यवादी सिद्धांतों के आधार पर।

(४) ‘यायाधीशों और जन-निर्धारकों के प्रत्यावर्तन की व्यवस्था—यायाधीशों और जन निर्धारकों केवल निर्वाचित हैं, वरन् उनको चुनने वाली सभ्या प्रत्यावर्तन के आधार पर उनके पदों से हटा भी सकती है। नीचे के ‘यायालयों के ‘यायाधीशों के विरुद्ध सम्बन्धित गणतंत्र की प्रेजिडियम की स्वीकृति से जिने के प्रोक््यूरेटर द्वारा तथा सर्वोच्च ‘यायालय के ‘यायाधीशों के विरुद्ध सघ की प्रेजिडियम की स्वीकृति से प्रोक््यूरेटर जनरल द्वारा फौजदारी का मुकदमा चलाया जा सकता है। जिन ‘यायाधीशों के द्वारा अपने निणयों में साम्यवादी दशन का पूर्ण पालन नहीं किया जाता उनके प्रति ऐसा ही किया जाता है।

(५) सभी के लिए एक ही प्रकार के ‘यायालय—रूस में सभी व्यक्ति

कानून के समक्ष समान हैं और मभी क लिए एक ही प्रकार के न्यायालय यायिक काय करते हैं। वहाँ प्रशासकीय न्यायालयों जैसे कोई न्यायालय नहा हैं।

(६) मुकदमों को सायजनिक सुनवाई—सोवियत रूस में न्यायिक कायवाही प्रायः सावजनिक रूप में होती है। जनता उस देख सकती है और अभियुक्त को स्वयं अथवा वकील के माध्यम से अपने गक्ष की पैरवी का अधिकार प्राप्त होता है। किन्तु कुछ विषय प्रकार के मामलों में गुप्त सुनवाई की व्यवस्था की अपनाया जा सकता है।

(७) समस्त सघ में एक समान यायिक प्रक्रिया—सोवियत रूस में यद्यपि यायिक काय विवेकिन है तथापि सम्पूर्ण सघ के क्षेत्र में न्यायिक या फौजदारी की यायिक प्रक्रिया एक ही है, क्योंकि कानून व याय सघीय सरकार के अधिकार क्षेत्र का विषय है।

(८) यायिक कामवाही क्षेत्रीय भाषाओं में—सोवियत रूस में न्यायालयों के द्वारा क्षेत्र विशेष की भाषा में ही यायिक कायवाही का संचालन किया जाता है। यदि कोई व्यक्ति उस क्षेत्र विशेष की भाषा नहीं समझता है तो उसकी सुविधा की दृष्टि में रखते हुए उस द्विभाषिया (Interpreter) दिया जाता है।

(९) निजी वेशेवर वकील नहीं—सोवियत रूस में वकालत के व्यासाय का भी राष्ट्रीयकरण कर दिया गया है और वकालत निजी व्यवसाय के रूप में नहीं की जाती है। याय मन्त्रालय प्रादेशिक वकील सघ को निश्चित धनराशि देता है और वकील सघ इसे अपने सदस्यों में बाँट देता है। सोवियत रूस के लोग इस बात पर गव करते हुए कहते हैं कि हमारे यहाँ पर कोई भी व्यक्ति धन की कमी के कारण कानूनी सहायता से वंचित नहीं रहता है।

(१०) यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार नहीं—ऐसा माना जाता है कि कम से कम मधीय व्यवस्था वाले राज्यों में सर्वोच्च न्यायालय की सविधान की व्याख्या करने और उसकी रक्षा करने का अधिकार प्राप्त होना चाहिए लेकिन सोवियत रूस के सर्वोच्च न्यायालय को इस प्रकार का अधिकार प्राप्त नहीं है। सोवियत रूस में सविधान की व्याख्या का अधिकार केवल प्रजिडियम को ही प्राप्त है।

व्यक्तियों को याय प्राप्त हो इसके दो आणय होत है। प्रथमतः व्यक्ति की स्थिति की समाज के अय मवल और साधनसम्पन्न व्यक्तियों में रक्षा की जाय और द्वितीय, राज्य के हस्तभेप से व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा की जाय। जहाँ तक पश्चिमी देशों का सम्बन्ध है वहाँ समाज के साधनसम्पन्न वर्ग द्वारा दोनों ही रूपों में याय प्राप्त किया जा सकता है। लेकिन याय बहुत महंगा होने के कारण निधन व्यक्तियों की स्थिति समाज के साधनसम्पन्न वर्ग की तुलना में बहुत निवल है। सोवियत रूस में धन की असमानता को इस सीमा तक अवश्य ही दूर कर दिया गया है कि किसी भी व्यक्ति द्वारा धन सम्पदा के बल पर अयाय या शोषण की प्रवृत्ति

को नहीं अपनाया जा सकता। लेकिन जहाँ तक राज्यके विरुद्ध व्यक्तियों के अधिकारों और स्वतंत्रताओं का सम्बन्ध है, सोवियत रूस में उनकी रक्षा की उचित व्यवस्था नहीं की गई है। एक पत्र में कहा जा सकता है कि सोवियत रूस में याय सभों को सुलभ है लेकिन तभी तक जब तक कि उनका आचरण साम्यवादी विचारधारा और व्यवस्था तथा तत्कालीन शासकों के अनुरूप हो।

प्रश्न

- १ सोवियत रूस में ‘यायपालिका के संगठन तथा कार्यों का वर्णन कीजिए।
(सखनऊ १९६२)
- २ सोवियत सभ की यायिक प्रणाली पर एक निबन्ध लिखिए। (सखनऊ, १९६४)
- ३ प्रोक्यूरेटर जनरल के पद पर टिप्पणी लिखिए।

सोवियत प्रणाली और लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद (SOVIET SYSTEM AND DEMOCRATIC CENTRALISM)

“सोवियतें सोवियत रूस की प्रमुख सर्वगुणी राजकीय सस्याएँ हैं जो रूस के सभी श्रमिक वर्गों को लिंग, राष्ट्रीयता, प्रजातीयता, व्यवसाय, विद्या और धर्म के भेदभाव के बिना एक सूत्र में बाँधती हैं।”
—विशिंस्की

सोवियतें सोवियत संघ की अपनी विशेष सस्याएँ हैं, जिनकी सहगामी सस्याएँ विश्व के अन्य किसी भी राज्य में मिलनी दुर्लभ हैं। रूसी नागरिकों को इन पर बहुत गर्व है। उनके मतानुसार सोवियत प्रणाली के कारण ही रूस की ससदीय व्यवस्था पाश्चात्य देशों की समदीय व्यवस्था से श्रेष्ठतर है। सोवियतों की व्यवस्था एक ऐसी व्यवस्था है जो रूस की जनता की अपनी व्यवस्था है और जिसके माध्यम से ग्राम स्तर से लेकर राष्ट्रीय शासन के स्तर तक जनसाधारण शासन कायम भाग ले सकते हैं। सोवियत प्रणाली की श्रेष्ठता का प्रतिपादन करते हुए लेनिन ने लिखा है कि ‘शासन के कायम में पूरी स्वतंत्रता, पूरी व्यापकता तथा पूरी शक्ति के साथ समस्त जनता को लगाने की दृष्टि से सोवियत प्रणाली बुर्जुआ ससदीय व्यवस्था से कहीं अधिक श्रेष्ठ है। यह एक ऐसी शक्ति है, जिसका प्रयोग सबके लिए खुला हुआ है, जिसके द्वारा जनता की दृष्टि में आने वाला प्रत्येक काय पूरा हो सकता है जो सम्पूर्ण जनता के लिए प्राप्त है तथा जिसकी उत्पत्ति सीधी जनता से होती है।’

¹ The Soviets constitute the most all embracing state organisation which unite all the working people of the Soviet Union regardless of sex nationality race occupation party affiliation education religion etc —Vyshinsky *The Law of the Soviet State* p 32

The Soviet system is immensely superior to the bourgeois parliamentarianism for drawing in the freest broadest and the most energetic manner all the masses in the work of the government. It is a power that is open to all that does everything in the sight of the masses that is accessible to the masses that springs directly from the masses —Lenin (Quoted by G M Carter *Govt of Soviet Union* p 93)

सोवियतों का स्वरूप

'सोवियत' शब्द रूसी भाषा का शब्द है जिसका अर्थ होता है 'सभा' अथवा 'परिषद'। इस प्रकार अपने शाब्दिक अर्थ में सोवियत जनप्रतिनिधियों की एक सभा हुई। पर तु सोवियत और जनप्रतिनिधि सभा में महत्त्वपूर्ण अन्तर यह है कि जन-प्रतिनिधि सभा तो सभी वर्गों के व्यक्तियों की प्रतिनिधि सभा हो सकती है, लेकिन सोवियत में शोषक और शोषित सभी व्यक्तियों का प्रतिनिधित्व होने के बजाय, केवल श्रमिक वर्ग ही संगठित होता है। इस प्रकार सोवियत एक नवीन प्रकार की प्रतिनिधि परिषद है, जो विद्युत् रूप से सबहारा वर्ग की सस्था है। अर्थात् प्रतिनिधि सस्थाएँ कहने के लिए तो सभी वर्गों का प्रतिनिधित्व करती हैं लेकिन यथायत्न इन प्रतिनिधि सस्थाओं के अन्तर्गत समाज का शोषक वर्ग, जमींदार और पूँजीपति आ जाते हैं और परिणामतः ये सस्थाएँ श्रमिक और समाज के अर्थात् निम्न वर्गों के हितों की रक्षा नहीं कर पाती, लेकिन सोवियत रूस की सोवियत प्रणाली में सबहारा वर्ग अर्थात् श्रमिक वर्ग का प्रभुत्व है। अर्थात् प्रतिनिधि सस्थाओं से इसकी भिन्नता और श्रेष्ठता बतलाते हुए विशिस्की ने लिखा है कि "सोवियत राजशक्ति तथा ससदों के रूप में आधारभूत अर्थ यह है कि सोवियत प्रणाली में राज्य के संचालन में समस्त श्रमिक वर्गों के सम्पूर्ण तौर पर भाग लेने के उद्देश्य को प्राप्त किया गया है।" कापि सकी इन सोवियतों के सम्बन्ध में लिखत है कि 'सोवियतें शुद्ध लोकप्रिय सरकारें हैं और लोगों के मांस तथा हड्डियों की बनो हुई हैं।'²

सोवियतों का उदय

सोवियतें १९३६ के संविधान की ही उपज नहीं हैं बल्कि इनका उदय १९०५ के क्रांतिकारी उपद्रवों के समय ही हो गया था। ये सोवियतें एक प्रकार की क्रांतिकारी समितियाँ थीं, जिनका उद्देश्य हड़ताल और अर्थात् साधनों के माध्यम से नवीन व्यवस्था की स्थापना करना था। यद्यपि जार ने इन सोवियतों और उनके क्रांतिकारी आन्दोलन को कुचल दिया, लेकिन थोड़े ही समय में जनता के सामने इनकी उपयोगिता नितांत स्पष्ट हो गयी थी। सन् १९१७ के क्रान्तिकाल में, फरवरी मास में ही ये पुनः उठ खड़ी हुईं। इस बार ये बड़े बड़े नगरों से लेकर छोटे छोटे गाँवों और सैनिकों तक में फैल गयीं। बोल्शेविकों ने सबहारा वर्ग की क्रांति के सघन म

¹ "The fundamental difference between the Soviet form of state power and the parliamentary form is that in the Soviet form is realised the universal participation of working people one and all in the management of the state

—A Y Vyshinsky, *Law of the Soviet State* p 152

² The Soviet are genuine popular governments are of flesh and bone of the people

—V Karpinsky *The Social and State Structure of U S S R* p 43

इन सोवियतों की शक्ति को पहचाना और लेनिन ने नारा बुलन्द किया—सारी शक्ति सोवियतों को' (All power to the Soviets)। स्वभावतः क्रांति के बाद १९१८ से ही ये सोवियतें नवीन मवैधानिक पद्धति का आधार बन गयीं और इन्होंने सोवियत सघ के प्रशासन के प्रत्येक क्षेत्र—ग्राम, नगर जिला या प्रांत, अवयवी सघीय गणराज्य और अखिल सघ—में शासन के मूल अंग का रूप प्राप्त कर लिया।

सोवियतों का निर्वाचन और सगठन

सोवियत रूस में सोवियतों का एक पूरा जाल बिछा हुआ है जो गाँव से प्रारम्भ होकर केन्द्रीय सरकार तक विस्तृत है। सन १९३६ के पूर्व सभी सोवियतों का गठन अप्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर होता था, लेकिन १९३६ के सविधान के अंतर्गत इन सोवियतों के निर्माण हेतु प्रत्यक्ष निर्वाचन और गुप्त मतदान की प्रणाली को अपनाया गया। १८ वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक नागरिक के द्वारा इस प्रक्रिया में भाग लिया जाता है। सोवियतों के प्रतिनिधियों से यह आशा की गयी है कि वे जनता की आकांक्षाओं के अनुकूल कार्य करेंगे। यदि जनता इन प्रतिनिधियों के कार्य से असंतुष्ट हो तो जनता कार्यकाल की समाप्ति के पूर्व ही उन्हें वापस बुला सकती है।

वर्तमान सोवियतों के प्रमुख प्रकारों और उनके सगठन का अध्ययन निम्न प्रकार से किया जा सकता है

प्रारम्भिक सोवियतें (Primary Soviets)—प्रारम्भिक सोवियतें जनता की ऐसी छोटी छोटी समितियाँ हैं जो प्रायः प्रत्येक गाँव प्रत्येक कारखाने, प्रत्येक नगर और सेना की प्रत्येक रेजीमेण्ट में होती हैं। इनका कार्य अपने क्षेत्र से सम्बन्धित सभी बातों की व्यवस्था करना होता है। उदाहरणार्थ, किसी कारखाने की सोवियत में वहाँ के कर्मचारियों के प्रतिनिधि होते हैं, जो कारखाने का प्रबंध करते हैं। इसी तरह एक ग्राम सोवियत में ग्राम के लोगों के प्रतिनिधि होते हैं और वे उस ग्राम की स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति करते हैं। सोवियत रूस के प्रशासनिक ढाँचे की प्रारम्भिक और मूलभूत इकाई में प्रारम्भिक सोवियतें ही हैं।

जिला सोवियतें (District Soviets)—प्रारम्भिक सोवियतों के ऊपर जिला सोवियतें होती हैं जिन्हें 'रेयंस' (Raions) का नाम दिया गया है। ये सोवियतें अपेक्षाकृत व्यापक होती हैं और इन्हें बहुत विशाल क्षेत्र का प्रबंध करना होता है। इनका सबसे प्रमुख कार्य प्रारम्भिक सोवियतों का माग निर्देशन है। जिला सोवियतें प्रारम्भिक सोवियतों को प्रान्तीय सोवियतों से जोड़ने का कार्य करती हैं।

प्रान्तीय सोवियतें (Provincial Soviets)—जिला सोवियतों के ऊपर प्रान्तीय सोवियतें होती हैं जिन्हें 'आब्लास्टी' (Oblasti) का नाम दिया गया है। इन पर पूरे प्रांत के प्रबंध का दायित्व होता है। प्रान्तीय सोवियतें नीति सम्बन्धी नियम लेती हैं और उन सिद्धान्तों का निश्चय करती हैं, जिनके आधार पर निम्नतर

सोवियतों के द्वारा काय किया जाता है। प्रांतीय सोवियतों का स्थानीय विषयों के प्रबन्ध से कोई सम्बन्ध नहीं होना, क्योंकि स्थानीय विषयों का प्रबन्ध प्रारम्भिक और जिला सोवियतों कर लेती हैं।

सघीय गणराज्यों की सोवियतें (Soviets of Constituent Union Republics) — ये सोवियतें मुख्यतया सघीय गणराज्यों की व्यवस्थापिका सभाएं होती हैं। ये उन सभी विषयों पर कानून का निमाण करती हैं, जिनके प्रबन्ध का अधिकार संविधान के द्वारा सघीय गणराज्यों को प्रदान किया गया है। शिक्षा कृषि, स्थानीय स्वशासन और मत्स्य काय आदि अनेक विषय इनके कार्यक्षेत्र में सम्मिलित हैं। इन सोवियतों द्वारा इस बात का भी निणय किया जाता है कि निम्नतर सोवियतों के प्रशासन द्वारा कानून को किस प्रकार लागू किया जायगा।

सर्वोच्च सोवियत (Supreme Soviet) — सोवियतों के इस समस्त ढांचे के ऊपर सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत है। यह सर्वोच्च सोवियत केन्द्रीय व्यवस्थापिका है, जिसके दो सदन हैं। सर्वोच्च सोवियत की शक्ति सर्वोच्च है और इसे सभी सघीय विषयों पर कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है।

सोवियतों के काय

सोवियत सघ के समस्त क्षेत्र में लगभग ७० हजार सोवियतें हैं। ये स्वशासन की इकाइयाँ हैं, जिनके द्वारा व्यवस्थापन और कायपालन सम्बन्धी दोनों ही प्रकार के काय किये जाते हैं। ये सोवियतें अपन क्षेत्र के लिए कानून बनाती और उनकी क्रियाचिती हस्तु कायकारिणी समिति का भी निर्वाचन करती हैं। प्रत्येक सोवियत का कार्य अपने क्षेत्र का प्रबन्ध करना और अपन स निम्न स्तर की सोवियतों के काय का निरीक्षण करना होता है। निम्नतर स्तर की सोवियतों के काय का निरीक्षण करते हुए उच्चतर स्तर की सोवियतों को यह ध्यान रखना होता है कि निम्नतर स्तर की सोवियतों के स्वशासन का अधिकार अनावश्यक रूप से भंग न हो। सोवियत संविधान के अनुच्छेद ७० में सोवियतों के कार्यों का उल्लेख किया गया है, जो इस प्रकार हैं

- १ सोवियतें अपने आधीन प्रशासनिक अंगों के कार्यों का निदेशन करती हैं।
- २ वे यह देखती हैं कि कानून तथा व्यवस्था बनी रहे।
- ३ वे कानून का पालन करवाती हैं।
- ४ नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करती हैं।
- ५ स्थानीय प्रकृति के आर्थिक और सांस्कृतिक मामलों के सम्बन्ध में निर्णय जारी करती हैं।

६ स्थानीय वार्षिक वित्तीय विवरणों का तैयार करती तथा इन्हें स्वीकृति प्रदान करती हैं।

इस प्रकार सोवियत सघ के प्रत्येक क्षेत्र में सोवियतों का ही प्रभाव है। लेनिन ने इस तथ्य को व्यक्त करते हुए ही लिखा था कि 'सोवियतें हमारे

देश में समस्त राज्य शक्ति का स्थायी और एकमात्र आधार बन चुकी हैं।¹ इन्हें सोवियत रूस के 'समाजवादी समाज का राजनीतिक आधार' कहा जा सकता है।

सोवियतें तथा साम्यवादी दल

सोवियत रूम की शासन व्यवस्था के अतगत प्रारम्भ से ही सोवियतें और साम्यवादी दल एक दूसरे के पूरक के रूप में काय करते रहे हैं। सोवियत शासन व्यवस्था में सोवियतें महत्त्वपूर्ण रूप से भाग लेती हैं। लेकिन इसके साथ ही यह भी तथ्य है कि ये समस्त सोवियतें—चाह व प्रारम्भिक सोवियतें हो या अखिल सघीय महत्त्व की सोवियतें—अपने-अपने प्रदेश अथवा क्षेत्र के साम्यवादी दल व सगठन के साथ मिलकर उनके संचालन और निरीक्षण में काय करती रहती हैं। वस्तुतः सोवियतों के उत्तरोत्तर सगठन के साथ साम्यवादी दल का उत्तरोत्तर सगठन भी निरन्तर सहयोग से काय करता है और साम्यवादी दल की शाखाएँ प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से सोवियतों के काय को नियंत्रित करती रहती हैं। स्टालिन ने इस स्वीकार करते हुए स्पष्ट कहा था कि 'साम्यवादी दल से आदेश प्राप्त हुए बिना हमारी सोवियतें कभी कोई महत्त्वपूर्ण राजनीतिक अथवा सगठन सम्बन्धी निणय नहीं करतीं।' साम्यवादी दल सोवियतों के विस्तृत सगठन द्वारा ही सवसाधारण म अपने प्रभाव की अभिवृद्धि करता है और इनके माध्यम से ही सहानुभूतिशील गर साम्यवादी तत्त्वों का शासन में सहयोग प्राप्त करता है। एक अन्य स्थान पर स्टालिन ने लिखा है कि 'सोवियतें वे संचार साधन हैं जो दल का जनता के साथ सम्बन्ध जोड़ती हैं। ये वे सगठन हैं जो मजदूर जनता को दल के नेतृत्व में एकत्रित करती हैं।'¹

सोवियत सघ में लोकतांत्रिक केन्द्रवाद (Democratic Centralism in U S S R)

लोकतांत्रिक केन्द्रवाद—सोवियत सविधान और व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता लोकतांत्रिक केन्द्रवाद है और सोवियत रूस में सघीय इकाइयों की शासन व्यवस्था, उच्च व निम्न सोवियतें तथा साम्यवादी दल सभी का काय लोकतांत्रिक केन्द्रवाद के आधार पर संचालित होता है। लोकतांत्रिक केन्द्रवाद अपने आप में एक विरोधाभासी ही प्रतीत होता है क्योंकि लोकतांत्रिक का पूरक विकेंद्रवाद है, केन्द्रवाद नहीं लेकिन सोवियत रूस में लोकतांत्रिक और केन्द्रवाद की परस्पर विरोधी प्रवृत्तियों के बीच सम वय स्थापित किया गया है और यही लोकतांत्रिक केन्द्रवाद है।

इसमें लोकतांत्रिक तत्त्व यह है कि नागरिकों को शासन काय में भाग लेने का समुचित अवसर प्रदान किया जाता है। केन्द्रवादी तत्त्व यह है कि शासन या दल

¹ The Soviets are transmission belts linking the party with the mass organizations which rally the labouring masses under the leadership of the party — Stalin *Problems of Leninism* p 149

का प्रत्येक अंग अपने उच्च अंग के आधीन है। निम्न स्तर के अंग को उसी सीमा तक स्वतंत्रता है जिस सीमा तक उच्च अंग उस पर प्रतिबंध नहीं लगाता। प्रत्येक निम्न अंग के लिए अपने उच्च अंग की आज्ञा का पालन करना अनिवार्य है। अतः अन्ततोगत्वा समस्त राज्यशक्ति एक केन्द्र बिन्दु में जाकर निहित हो जाती है। इस प्रकार लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद मौलिक प्रश्नों के सम्बन्ध में एकरूपता तथा मौलिक नीतियों की क्रियावृत्ति में केन्द्रीय मागदशन और नेतृत्व स्थापित करता है किन्तु स्थानीय प्रकृति के मामलों में स्वशासन और अनकरूपता को स्वीकार कर लेता है। लेनिन लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद का अर्थ बतलाते हैं 'निरीक्षण का केन्द्रीकरण और कार्यों का विकेंद्रीकरण।'

लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद तथा नौकरशाही केन्द्रवाद में अंतर—सोवियत नता और साम्यवादी विचारक इस लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद में बहुत अधिक प्रशंसक हैं। उनके द्वारा इस बात पर बहुत अधिक बल दिया गया है कि सोवियत रूस का यह लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद पश्चिमी देशों के नौकरशाही केन्द्रवाद (Bureaucratic Centralism) से नितान्त भिन्न है। उनके अनुसार, नौकरशाही केन्द्रवाद में उच्च-पदासीन सरकारी अधिकारियों द्वारा सामान्य जनता पर एक व्यवस्था लाद दी जाती है और आन्तपालन के अतिरिक्त सामान्य जनता का शासन में कोई भाग नहीं होता। लेकिन लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद में दो बातों में नौकरशाही केन्द्रवाद से भिन्न है। प्रथमतः, इसके अन्तर्गत मूल प्रश्नों के सम्बन्ध में निम्न नौकरशाही के सदस्यों द्वारा नहीं बरन् जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों के द्वारा लिया जाता है और ये प्रतिनिधि जनता में प्रति उत्तरदायी होते हैं। द्वितीय, लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद में नौकरशाही केन्द्रवाद के विपरीत स्थानीय इकाइयों को पर्याप्त स्वतंत्रता दी जाती है और एक बहुत बड़े क्षेत्र में उनके द्वारा अपनी इच्छानुसार कार्य किया जा सकता है। विंगिंस्की ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि "सोवियत संघ का शासन लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद पर आधारित है, जो पूंजीवादी देशों के नौकरशाही केन्द्रवाद के नितान्त विपरीत है।"¹

लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद व्यवहार में (Democratic Centralism in Practice)—लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद सोवियत संघ का एक नया अधिक विवादास्पद सिद्धान्त है। सोवियत संघ द्वारा जहाँ हमकी बहुत अधिक प्रशंसा की गयी है, वहाँ पश्चिमी संसद इसकी आलोचना में कोई चार नहा उठा रण है। ऐसी स्थिति में यह बतलाना बहुत अधिक कठिन हो जाता है कि लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद व्यवहार में किस प्रकार कार्य कर रहा है। लेकिन सामान्य विचारधारा यही है कि यद्यपि सोवियत व्यवस्था में स्थानीय स्वायत्तता और केन्द्रीय नियंत्रण के बीच

¹ 'The Soviet Union State is built on the principle of democratic centralism sharply opposed to the bureaucratic centralism of the capitalist state

समय स्थापित करने का प्रयत्न किया गया है, लेकिन व्यवहार में स्थानीय स्वायत्तता की अपक्षा केन्द्रवाद पर बहुत अधिक बल है। फेनसोड का विचार है कि लोकतांत्रिक केन्द्रवाद में केन्द्रवाद को ही प्रधानता प्रदान की गयी है।¹ ऑग और जिंक का विचार है कि "यह विश्वास करना फठिन है कि लोकतांत्रिक केन्द्रवाद में उतना लोकतंत्र है जितना कि केन्द्रवाद। फिर भी उपलब्ध प्रमाणों के आधार पर यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि पूर्णरूप से स्थानीय प्रकृति के दिन प्रतिदिन के मामलों में किसी सीमा तक स्वतंत्रता अवश्य रहती है।"² इस प्रकार पूर्णतया स्थानीय प्रकृति के मामलों में लोकतंत्र के तत्त्व को भले ही अपनाया गया हो, अंतिम नियंत्रण और नेतृत्व केन्द्र को ही प्राप्त है।

सोवियत सघीय व्यवस्था में लोकतांत्रिक केन्द्रवाद—रूस की सघीय व्यवस्था में लोकतांत्रिक केन्द्रवाद के सिद्धांत को ही अपनाया गया है। सविधान के द्वारा सघीय गणराज्यों को पर्याप्त स्वायत्तता का अधिकार प्रदान किया गया है। सघीय व्यवस्था के अंतर्गत इकाइयों को प्राप्त परम्परागत अधिकारों के अतिरिक्त उन्हें कुछ विशेष अधिकार भी प्रदान किये गये हैं यथा उन्हें अपने पृथक सविधान के निर्माण, केन्द्र से अलग होने, अपनी पथक बना रखने और विदेशों से सम्बंध स्थापित करने का अधिकार प्राप्त है। लेकिन इसके साथ ही सविधान में कुछ ऐसी बातें जोड़ दी गयी हैं, जिनसे ये अधिकार मानसद्भातिक होकर रह गये हैं। सघीय गणराज्य जो सविधान बनाते हैं, वह केन्द्रीय सविधान के अनुकूल ही होना चाहिए। इससे भी जागे सविधान के अनुच्छेद २० में कहा गया है कि यदि अखिल सघ तथा सघीय गणराज्यों के कानूनों में किसी प्रकार का विरोध उत्पन्न हो जाय, तो सघीय गणराज्यों के कानून नहीं माने जायेंगे और अखिल सघ का ही कानून लागू होगा।¹ जहाँ तक सेना रखने का प्रश्न है, सघीय गणराज्य के द्वारा अपने क्षेत्र में केवल इतनी ही सेना रखी जा सकती है, जो कानून और व्यवस्था बनाये रखने के लिए आवश्यक हो। उस सेना का बल केन्द्र के विरुद्ध किसी प्रकार के विद्रोह की कल्पना नहीं की जा सकती है। सघीय गणराज्य विशेषों में सीमित व्यापारिक सम्बंध ही स्थापित कर सकते हैं राजनीतिक नहीं। इन सबके अतिरिक्त सघीय गणराज्या तथा केन्द्र, दोनों में एक ही राजनीतिक दल (साम्यवादी दल) का एकछत्र प्रभुत्व है और ऐसी स्थिति में सघीय गणराज्या के केन्द्र से पृथक होने की कल्पना भी नहीं की जा सकती है। इस प्रकार किसी भी प्रयत्न को देशद्रोह और साम्यवादी व्यवस्था के विरुद्ध पड़ाने

- 1 In democratic centralism centralism has primary significance
—Merle Fainsod *How Russia is Ruled* p 181
- 2 It is difficult to believe that democratic centralism embodies as much of democracy as of centralism. However the available evidence leads a student to conclude that there is a certain amount of freedom in routine affairs of strictly local character
—Ogg & Zink *Modern Foreign Governments* p 850

कहकर कुचल दिया जाता है। वस्तुस्थिति के सम्बन्ध में फाइनर लिखते हैं कि "केन्द्रीय नियंत्रण इतना अधिक कठोर है कि सघ से पृथक् होने की बात तो दूर रही, सघाय गणराज्य असंतोष की ध्वनि भी नहीं कर सकते हैं।"

सोवियत सघीय व्यवस्था के अन्तर्गत कुछ और भी सघवादी तत्त्व हैं। अनुच्छेद ६७ के अनुसार 'सघीय मन्त्रिपरिषद के निणय तथा आदेश सारे देश पर लागू होंगे। अनुच्छेद ६६ के अनुसार अखिल सघ की मन्त्रिपरिषद को सघीय गणराज्यों की मन्त्रिपरिषदों के निणयो तथा आदेशों को निलम्बित करने का अधिकार प्राप्त है। सविधान के अन्तर्गत 'सघीय गणराज्यीय मन्त्रालयों' (Union Republican Ministries) की जो व्यवस्था की गई है वह अपन आप में विशेष है और इसके द्वारा सघीय गणराज्यों की सरकारों पर नियंत्रण रखा जाता है। सविधान के अन्तर्गत सघीय गणराज्यों अर्थात् इकाइयों की तुलना में बहुत अधिक शक्तिशाली केन्द्र की व्यवस्था की गई है और सविधान के सशोधन में इकाइयों को कोई भाग प्राप्त नहीं है। सविधान के सशोधन की शक्ति भी सर्वोच्च न्यायालय को नहीं, वरन् सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम को प्रदान की गई है।

सघीय गणराज्यों की केन्द्र पर बहुत अधिक वित्तीय निर्भरता है और आर्थिक नियोजन के माग को अपनाकर समस्त आर्थिक जीवन पर केन्द्र का नियंत्रण स्थापित कर दिया गया है। इन सबके अतिरिक्त सोवियत सघीय व्यवस्था का सबसे बड़ा केन्द्रवादी तत्त्व साम्यवादी दल का एकछत्र प्रभुत्व है। इस प्रकार राजनीतिक और आर्थिक दोनों ही क्षेत्रों में केन्द्रवादी तत्त्व बहुत अधिक प्रबल है।

सोवियतता (Soviets) में लोकतांत्रिक केन्द्रवाद—सोवियत रूस की शासन व्यवस्था के अन्तर्गत 'यापक' स्तर पर सोवियत प्रणाली को अपनाया गया है। इस सोवियत प्रणाली के अन्तर्गत सोवियतों की एक श्रृंखला स्थापित की गयी है, जिनका क्रम इस प्रकार है—प्रारम्भिक सोवियतें जिला सोवियतें प्रांतीय सोवियतें मघीय गणराज्यों की सोवियतें और सर्वोच्च सोवियत।

इस सोवियत प्रणाली में भी लोकतान्त्रिक केन्द्रवादी तत्त्व स्पष्ट दिखायी देता है। इसमें लोकतांत्रिक तत्त्व यह है कि प्रत्येक सोवियत के सदस्य जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं और जनता के प्रति उत्तरदायी होते हैं। जनता के द्वारा उन्हें कार्यकाल की समाप्ति के पूर्व भी वापस बुलाया (Recall) जा सकता है। इनमें केन्द्रवादी तत्त्व भी इस रूप में स्पष्ट दिखा देता है कि प्रत्येक सोवियत अपने से ऊपर की सोवियत के पूर्ण आधीन होती है। सर्वोच्च स्तर पर सर्वोच्च सोवियत है जिम्मे आदेश सभी के लिए बंधनकारी होते हैं। सर्वोच्च सोवियत की प्रेजिडियम को भी इन सभी सोवियतों पर बड़े अधिकार प्राप्त हैं। सविधान के अनुच्छेद ७० में सोवियतों के कार्यों का उल्लेख करते हुए यह स्पष्ट कर दिया गया है कि प्रत्येक सोवियत का कार्य अपने से निम्न स्तर की सोवियत का निर्देशन करना और उस पर नियंत्रण रखना है। इस प्रकार सोवियत प्रणाली में भी लोकतांत्रिक और

के द्रवादी तत्त्वों का समन्वय है, जिसमें केन्द्रवादी तत्त्व निश्चित रूप से प्रबल है। वस्तुस्थिति यह है कि निम्न सोवियतें सुझाव देने का काम करती हैं और उच्च सोवियतों के द्वारा निणय किया जाता है। टाउस्टर ने इसी स्थिति को लक्ष्य करते हुए कहा है कि— 'राजनीतिक बुद्धि, सुझाव और जिम्मेदारी का नीचे से ऊपर की ओर प्रवाह है और कानून, आज्ञापत्र (decrees) अथवा आदेशों और अनुदेशों का ऊपर से नीचे की ओर प्रवाह है।'¹

साम्यवादी दल में लोकतांत्रिक केन्द्रवाद—सोवियत रूस के अतगत सघीय व्यवस्था और सोवियत प्रणाली में भी लोकतांत्रिक केन्द्रवादी तत्त्व है, लेकिन सबसे प्रमुख रूप में सोवियत सभ के साम्यवादी दल में ही लोकतांत्रिक केन्द्रवाद देखा जा सकता है। साम्यवादी दल का संगठन एक पिरामिड की भाँति है, जो स्थानीय इकाइयों या ग्राम के निम्नतर स्तर में लेकर सोवियत सभ के सर्वोच्च स्तर तक स्थित है। साम्यवादी दल १९१७ से ही निम्न चार सिद्धान्तों के आधार पर काम करता रहता रहा है, जो लोकतन्त्र और केन्द्रवाद के समन्वय ही है। ये चार सिद्धान्त इस प्रकार हैं

(१) दल का संचालन करने वाले ऊपर से नीचे तक के सब अंग निर्वाचित होंगे।

(२) दल के विविध अंग असन क्रियाकलाप का विवरण दल के संगठन को दिया करेंगे।

(३) दलीय अनुशासन अत्यन्त कठोर होगा और अल्पसंख्यकों को बहुसंख्यकों के आधीन रहना होगा।

(४) उच्चस्तरीय अंगों के निणय निम्नस्तरीय अंगों व दल के सदस्यों को अनिवार्यतः भाग्य होंगे।

इनमें पहले दो सिद्धान्त लोकतांत्रिक हैं, लेकिन अंतिम दो सिद्धान्त केन्द्रवाद के प्रतीक हैं। एक अन्य बात यह है कि साम्यवादी दल के संगठन में अंतिम दो सिद्धान्त, विशेषतया चतुर्थ सिद्धान्त ही वास्तविक हैं और पहले दो सिद्धान्तों का पालन बहुत कम होता है। प्रायः सभी प्रमुख समितियों में निर्वाचन का स्थान अब नियुक्ति में ले लिया है। साधारण लोगों की सभाओं को समितियाँ अपने कार्यों का प्रतिवेदन प्रायः नहीं देनी और सारारण बैंकों अब बहुत कम बुलाई जाती हैं। दल की नीति के विषय में सुझाव प्रचार न तो दलीय संगठनों की बैठकों में ही सम्भव होता है और न ही वेस में। सभी निणय के द्रीय नेताओं के द्वारा लिये जाते हैं और ये निणय सभी मघीय गणराज्यों और प्रदेशों के साम्यवादी नेताओं द्वारा बिना किसी

¹ It means an upward stream of political intelligence suggestion and accounting from the lower organs and a downward stream of laws decrees and institutions from the apex or central organs
—Julian Towster *Political Power in the U S S R*, p 207

विवाद के स्वीकार किये जाते और लागू किये जाते हैं। केन्द्रीय नेताओं की आलोचना को किसी भी रूप में सहन नहीं किया जाता है। इस प्रकार साम्यवादी दल के अंतर्गत के-द्रवादी तत्त्व ही प्रबल है। डॉ० फाइन्डर ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि "साम्यवादी दल कोई ऐसा संगठन नहीं है, जिसके मूल में जनतंत्र हो। यह अपने आप में तानाशाही है। इसका स्वरूप और इसके निश्चय लोकतांत्रिक के-द्रवाद के दिशावटों नारे में छिपे हुए हैं।"¹ फे सोड भी इसी विचार की पुष्टि करते हुए लिखते हैं कि "साम्यवादी दल का संगठन उत्तरोत्तर सैनिक संगठन के समान है, जिसमें समस्त नीति सम्बन्धी निणय केन्द्रीय कमान से आते हैं और निम्नतर अधिकारियों का काय उन निणयों और आज्ञाओं को क्रियान्वित करना रहता है।"²

प्रश्न

- १ सोवियतों से आपका क्या अभिप्राय है? इसके संगठन और कार्यों का वर्णन कीजिए।
- २ लोकतांत्रिक के-द्रवाद की परिभाषा कीजिए। सोवियत रूस में इसे किस प्रकार अपनाया गया है?
- ३ 'सोवियत संघ का ढाँचा लोकतांत्रिक के-द्रवाद पर आधारित है, जो कि पूँजीवादी देशों के लोकतांत्रिक के-द्रवाद के सबंध में विपरीत है।' विवेचना कीजिए।

¹ 'The Communist Party is not an organisation with democracy at work within its own operation. It is a dictatorship within itself. Its intention and nature masked with the specious slogan democratic centralism'

—Finer *The Governments of Greater European Powers* p 868

² The organisational pattern of the Communist Party is that of a military hierarchy in which policy directions come from the central command and the obligation of the subordinate is to carry them out

—Merle Fainsod, *How Russia is Ruled* p 181

9

साम्यवादी दल (COMMUNIST PARTY)

“सवहारावग का अधिनायकतत्र वस्तुतः उसके उस प्रहरी दल का अधिनायकतत्र है जो सवहारावग का निर्देशन करने वाली शक्ति है।”
—स्टालिन

राजनीतिक दल के सम्बन्ध में साम्यवादी मान्यता

पाश्चात्य प्रजातन्त्रीय धारणा के अनुसार राजनीतिक दल आधारभूत समस्याओं के सम्बन्ध में विचारों की एकता पर आधारित ऐसे संगठित समुदाय होते हैं जिनके द्वारा सवधानिक साधनों के आधार पर राष्ट्रीय हित की साधना की जाती है। लेकिन इस सम्बन्ध में साम्यवादी मान्यता भिन्न है और उसके अनुसार राजनीतिक दल वर्गीय संगठन होते हैं, जिनका उद्देश्य राष्ट्रीय हित नहीं, बल्कि वर्गीय हित की साधना होना है। इस धारणा के आधार पर साम्यवादी विचारकों का कथन है कि सोवियत रूस में केवल एक ही वर्ग (सवहारावग) होने के कारण, उसके हितों का प्रतिनिधित्व एक ही दल (साम्यवादी दल) के द्वारा किया जा सकता है और सोवियत रूस में साम्यवादी दल के अतिरिक्त अन्य किसी दल के अस्तित्व का कोई औचित्य नहीं है। इस धार्मिक पृष्ठभूमि के आधार पर ही सोवियत रूस में साम्यवादी दल के एकाधिकार को अपनाया गया है।

सोवियत संघ में साम्यवादी दल का इतिहास

साम्यवादी दल में राजनीतिक दल का तत्त्व काय मानस की नहीं, बल्कि शक्ति की देन है। पूँजीवादी व्यवस्था और अन्तिम आदम राज्यहीन और वर्ग विहीन समाज की स्थापना के मध्य में जो संक्रमण काल होता है, काल मानस के द्वारा उसके सम्बन्ध में सवहारावग के अधिनायकत्व की स्थापना की गयी थी।

“The dictatorship of the proletariat is substantially the dictatorship of its vanguard the dictatorship of the party as the force which guides the proletariat”
—Stalin

कार्ल मार्क्स का ध्येय के स्वयं के सम्बन्ध में सोचने और कार्य करने की शक्ति में विश्वास था और उसका विचार था कि सवहारावग स्वयं सामूहिक रूप से पूंजीवादी व्यवस्था के विरुद्ध क्रांति करने और नवीन व्यवस्था के अतगत शासन व्यवस्था के संचालन का कार्य कर लेगा। लेकिन इस सम्बन्ध में लेनिन अधिक यथायवादी था और उसके द्वारा अत्यधिक संगठित व प्रशिक्षित कार्यकर्ताओं के एक ऐसे समूह की आवश्यकता अनुभव की गई, जो इस कार्य में मार्ग निर्देश और नेतृत्व प्रदान कर सके। क्रांति के लिए संगठित और प्रशिक्षित कार्यकर्ताओं के इस समूह को ही साम्यवादी दल का नाम दिया गया।

सोवियत संघ में जबसे साम्यवादी दल की स्थापना हुई है, तबसे अब तक उसके नामों में अनेक बार परिवर्तन हुए हैं। इसका प्रारम्भिक नाम 'रूसी सामाजिक जनतांत्रिक धर्मिक दल' (Russian Social Democratic Labour Party) था, जिसकी स्थापना १८९८ में विभिन्न तत्कालीन समाजवादी समुदायों के संगठन के परिणामस्वरूप हुई थी। परंतु शीघ्र ही इस दल में मतभेद उत्पन्न हो गए और यह दो भागों में विभक्त हो गया—एक वग 'मैन्शेविक' (Mensheviks) तथा दूसरा बोलशेविक' (Bolsheviks) कहलाया। बोलशेविक दल का नेता लेनिन था। सन १९०५ से १९१७ तक ये दोनों दल प्रभुता स्थापित करने के लिए परस्पर मध्य कर रहे। सन १९१७ की क्रांति के समय इन दो दलों के अतिरिक्त भी अन्य दल थे जिनमें प्रमुख सवधानिक जनतन्त्रवादी तथा सामाजिक क्रांतिकारी थे। क्रांति में इन सभी दलों के द्वारा सहयोग दिया गया था और क्रांति के बाद ऐलेक्जेंडर केरेत्सकी के नेतृत्व में जो मिली जुली सरकार स्थापित की गयी, उसमें बोलशेविक दल के अतिरिक्त ये सभी दल सम्मिलित थे। परंतु अक्टूबर १९१७ में लेनिन के नेतृत्व में बोलशेविक दल ने केरेत्सकी सरकार का तख्ता उलट दिया और सत्ता अपने हाथ में ले ली। इसी समय बोलशेविक दल के द्वारा अन्य सभी दलों का अंत कर अपनी एकल प्रभुता स्थापित कर ली गयी। ६ मार्च, १९१८ को 'रूसी सामाजिक जनतांत्रिक धर्मिक दल' की सातवीं कांग्रेस का अधिवेशन हुआ, जिसमें इस दल का नाम बदलकर 'रूसी साम्यवादी दल' (बोलशेविक) कर दिया गया। दिसम्बर १९२५ में दल की १४वीं कांग्रेस में फिर इसके नाम में परिवर्तन किया गया और तब से यह दल 'सोवियत संघ का साम्यवादी दल' कहलाया। सन १९२६ के संविधान में प्रथम बार इस दल को मार्ग्यता प्रदान की गयी।

साम्यवादी दल के उद्देश्य—१८९८ में साम्यवादी दल के मूल रूप की स्थापना के समय इसका उद्देश्य जारशाही और पूंजीवादी व्यवस्था का अन्त कर सारी शक्ति धर्मिकों को देना निश्चित किया गया था। उस समय यह लक्ष्य एक सुखद स्वप्न मात्र लगता था किंतु १९१७ में इस प्राप्त कर लिया गया। १९१७ में इसका उद्देश्य समाजवाद की स्थापना और उसे सुदृढ़ करना निश्चित

किया गया। द्वितीय महायुद्ध तक इस लक्ष्य को भी पूणतया प्राप्त कर लिया गया था। अतः परिवर्तित परिस्थितियों में नवीन लक्ष्य निर्धारित करना उपयुक्त समझा गया और ३१ अक्टूबर, १९६१ को साम्यवादी दल की जो २२वीं कांग्रेस हुई, उसमें दल के उद्देश्यों का वर्णन इस प्रकार किया गया

(१) समाजवाद को धीरे धीरे साम्यवाद में बदलकर साम्यवादी समाज का निर्माण करना।

(२) लोगों के भौतिक तथा सांस्कृतिक स्तर को उन्नत करने के लिए निरंतर सघप करना।

(३) समाजवाद के शत्रुओं के विरुद्ध सोवियत रूस की प्रतिरक्षा शक्ति को सुदृढ करना।

(४) अन्तरराष्ट्रीय क्षेत्र में सोवियत रूस के प्रभाव को बढ़ाना।

(५) सभी देशों के श्रमिकों को साथ लेकर उन्हें विश्वव्युत्थ तथा अन्तरराष्ट्रीयता की भावना में शिक्षित करना।

(६) विश्व के राष्ट्रों में स्थायी और स्थिर शांति स्थापित करना।

साम्यवादी दल की सदस्यता

(Membership)

सामान्यतया राजनीतिक दल अपनी सदस्य सरया में वृद्धि के लिए निरंतर प्रयत्नशील रहते हैं, लेकिन साम्यवादी दल सदैव ही अपनी सदस्यता को सीमित रखने के पक्ष में रहा है, जिससे दल में कठोर अनुशासन बनाये रखा जा सके। इस सम्बन्ध में दल की नीति का सार लेनिन का यह कथन है कि 'सदस्यता कम करो और दल की शक्ति बढ़ाओ'।^१

साम्यवादी दल की सदस्यता प्राप्त करना बहुत अधिक कठिन है। साम्यवादी दल की सदस्यता प्राप्त करने के इच्छुक प्रत्येक व्यक्ति को कुछ वर्षों के लिए परीक्षा काल (Probation) पर रखा जाता है। किसी व्यक्ति को तभी सदस्य बनाया जाता है, जबकि सदस्यता के लिए उसके नाम की सिफारिश कम से कम ३ ऐसे पुराने सदस्य करें, जो स्वयं कम से कम ३ वर्ष पुराने सदस्य हों। जब सदस्य परीक्षाकाल सफलतापूर्वक पूरा कर लेता है और दल के प्रति अपनी पूण भक्ति प्रकट करता है तथा दल के अनुशासन और लक्ष्य का कठोरता के साथ पालन करता है तो उसे पूण सदस्य बना दिया जाता है।

सदस्यता प्रदान कर देने के बाद भी सदस्यों के आचरण पर कठोर दृष्टि रखी जाती है। यदि सदस्य दल के प्रति अपने उत्तरदायित्वों को पूरा न कर सके, तो वह भत्सना (censure), सार्वजनिक भत्सना (public censure), दायित्व के पद से मुक्ति, निष्कासन (expulsion) तथा पुलिस रिपोर्ट के साथ निष्कासन

के दण्ड की व्यवस्था तक वा भागी होता है। दल म कठोर अनुशासन बनाये रखने की दृष्टि से ही समय-समय पर शुद्धिकरण (Purges) होते हैं जिनके आधार पर बहुत बड़ी सरया मे सदस्यों को दल से निष्कासित कर दिया जाता है। १९२१ से १९२४ तक दल म जो शुद्धिकरण आन्दोलन चला, उसके परिणामस्वरूप १७ हजार सदस्य निष्कासित किये गये और १९३४ म किये गये शुद्धिकरण के परिणामस्वरूप २ लाख ७० हजार सदस्य निष्कासित किये गये।

वर्तमान समय मे, सोवियत सघ मे साम्यवादी दल के सदस्यों की संख्या १ करोड २६ लाख के लगभग है, जो समस्त जनसंख्या की ७ प्रतिशत के लगभग है। इनमे ७५ प्रतिशत सदस्य कृषक और मजदूर हैं। १६ प्रतिशत शिक्षा, विज्ञान, स्वास्थ्य रक्षा तथा सङ्घर्ष आदि क्षेत्रो म काय करने वाले हैं। शेष सदस्य अय क्षेत्रो मे काम करने वाले है। साम्यवादी दल म सभी व्यवसायो और सोवियत सघ की सभी राष्ट्रीयताओ के प्रतिनिधि सम्मिलित है।

दल के सदस्यों के कतव्य—१९५२ मे साम्यवादी दल की जो १९वीं कांग्रेस हुई, उसमे स्वीकृत नियमो के अनुसार दल के सदस्यों के निम्न कतव्य निश्चित किये गये है

(१) दल के उद्देश्यों के प्रति पूर्ण आस्था रखना और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ करना।

(२) दल की एकता को बनाये रखना और उसे शक्तिशाली बनाना।

(३) अपने काय या व्यवसाय मे विशेषज्ञता या प्रवीणता प्राप्त कर दूसरो के सम्मुख उदाहरण उपस्थित करना।

(४) समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करना।

(५) भावसवाद लेनिनवाद के विषय मे अधिक से अधिक ज्ञान प्राप्त करना तथा जनता म उसका प्रसार करना।

(६) अपनी आलोचना स्वयं करना, अपने काय मे होने वाली त्रुटियों का पता लगाना तथा उसकी सूचना अपने दल की केन्द्रीय समिति और अय सगठनो को देना।

(७) दलीय अनुशासन का कठोरता से पालन करना।

(८) जनता से अपना सम्पर्क स्थापित करना, श्रमिक वर्ग की इच्छाओ और आवश्यकताओ की जानकारी प्राप्त करना तथा उन्हें पूरा करवाना।

(९) दल मे ईमानदारी से काय करना तथा सच्चाई को न छिपाना।

(१०) जनता का साम्यवादी दल की नीतियो और निणयो के बारे में पूरी जानकारी देना।

(११) कुछ विशेष प्रकार के मामलो म दल तथा राज्य और शासन की गोपनीयता को बनाये रखना।

(१२) दल के आदेशो का पूर्ण रूप से पालन करना।

दलीय सदस्यों के विशेषाधिकार—साम्यवादी दल के विधान में दलीय सदस्यों के कतव्यों के साथ साथ उनके विशेष अधिकारों का भी उल्लेख किया गया है। दल के सदस्य दलीय बैठकों तथा प्रेस में होने वाले वाद विवाद में स्वतन्त्रता पूर्वक भाग ले सकते हैं। उनके द्वारा दल में उच्च संगठना तथा केन्द्रीय समिति के सदस्यों से दलीय नीति, निर्णयों और कार्यों के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त करने के लिए प्रश्न पूछे जा सकते हैं। दलीय बैठकों में उन्हें दलीय पदाधिकारियों की आलोचना करने का भी अधिकार प्राप्त है। इसके अतिरिक्त उनके द्वारा दल के संगठनात्मक चुनावों में स्वतन्त्रतापूर्वक भाग लिया जा सकता है। दलीय विधान में सदस्यों के इन विशेष अधिकारों का उल्लेख किया गया है, किन्तु व्यवहार में सदस्यों के द्वारा किस सीमा तक इन अधिकारों का प्रयोग किया जा सकता है, यह सन्देह और विवाद का ही विषय है।

साम्यवादी दल का संगठन

(Organisation of the Communist Party)

लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद (Democratic Centralism)—साम्यवादी दल का संगठन लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद के आधार पर किया गया है, जिसका तात्पर्य यह है कि

(१) दल का सञ्चालन करने वाले ऊपर से नीचे तक के सब जग निर्वाचित होंगे।

(२) दल के विविध अंग अपने-अपने क्रियाकलाप का विवरण दल के संगठन को दिया करेंगे।

(३) दलीय अनुशासन अत्यन्त कठोर होगा और अल्पसंख्यकों को बहुसंख्यकों के आधीन रहना होगा।

(४) उच्चस्तरीय अंगों के नियम निम्नस्तरीय अंगों व दल के सदस्यों को अनिवार्य मान्य होंगे।

इस प्रकार साम्यवादी दल के संगठन में लोकतान्त्रिक और केन्द्रवाद के परस्पर विरोधी तत्त्वों के बीच समन्वय स्थापित किया गया है। लेनिन के अनुसार लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद का अर्थ यह है कि दल के सदस्यों को अपने विचार व्यक्त करने की पूरी स्वतन्त्रता दी जाय, उसके बाद बहुमत का पता लगाया जाय और बहुमत के विचार को दल के नियम के रूप में स्वीकार कर लिया जाय। एक बार नियम हो जाने पर दल के सदस्यों के लिए आवश्यक है कि वे उसे स्वीकार करें और पूरे मन से लागू करें। जहाँ तक व्यवहार का सम्बन्ध है, यह बात सन्देहहीन है कि साम्यवादी दल के संगठन में केन्द्रवादी तत्त्वों की प्रधानता है। यन्तुस्थिति यह है कि दल के सामान्य सदस्य नियम लेने की प्रक्रिया में कोई भाग नहीं ले पाते और सभी बातों के सम्बन्ध में दल की उच्च सत्ता के द्वारा ही नियम किया जाता है। दल की निम्न सत्ताओं का एकमात्र अधिकार और कतव्य उच्च सत्ता के आदेशों का पालन ही है। दल के अन्तर्गत लोकतान्त्रिक के तत्त्व का निरन्तर ह्रास होता रहा है। प्रायः सभी प्रमुख

समितियों में निर्वाचन का स्थान अब नियुक्ति में ले लिया है। साधारण सभाओं को समितियाँ अब अपना प्रतिवेदन नहीं देती और साधारण बैठकें अब बहुत कम बुलाई जाती हैं। दल की नीतियों के विषय में सुला विचार न तो दलीय बैठकों में सम्भव है और न ही प्रेस में। दल की सदस्यता प्राप्त करने की जो बहुत अधिक कठिन प्रक्रिया है और दल में समय-समय पर जिस प्रकार की शुद्धियाँ (Purges) होती रहती हैं, उससे साम्यवादी दल का अत्यधिक कठोर अनुशासन और केद्रवादी स्वरूप ही स्पष्ट होता है। दलीय सगठन में केद्रवादी तत्त्व की प्रबलता बतलाते हुए फेसोड ने लिखा है कि "साम्यवादी दल का सगठन उत्तरोत्तर सैनिक सगठन के समान है, जिसमें समस्त नीति सम्बन्धी निणय केन्द्रीय कमान से आते हैं और निम्नतर अधिकारियों का काय उन निणयों और आज्ञाओं को क्रियावित करना होता है।"

साम्यवादी दल का सगठन एक पिरामिड की भाँति है, जिसमें एक के ऊपर एक पत्थर रखा हुआ है और अंत में जाकर एक नाश्दार शिला है, जो सबसे ऊँची है और यहीं से दल की समस्त गतिविधियों को नियंत्रित किया जाता है।

(१) प्राथमिक दलीय सगठन (Primary Party Organisation)—दलीय सगठन में सबसे नीचे का आधार प्राथमिक दलीय सगठन है जिसे पहले सेल (Cells) या न्यूक्ल्यू (Neucleu) भी कहा जाता था। इनका अस्तित्व प्रत्येक कारखाने, प्रत्येक बड़ी दुकान व कार्यालय, प्रत्येक स्कूल, प्रत्येक रेजीमेण्ट और प्रत्येक गाँव या छोटे स्थान में है। कम से कम तीन सदस्यों से भी प्राथमिक सगठन की स्थापना की जा सकती है। जिन प्राथमिक सगठनों में १५ या इससे अधिक सदस्य होते हैं, उनके द्वारा अपनी एक कामकारिणी भी चुनी जाती है जिसे ब्यूरो कहा जाता है। इस कामकारिणी में एक सभापति, एक सचिव तथा एक कोषाध्यक्ष होता है। १५० से अधिक सदस्य हान पर एक वैतनिक सचिव भी चुना जाता है। यदि किसी सदस्य के द्वारा अनुशासन भंग किया जाय तो प्राथमिक सगठन अपने दो तिहाई बहुमत से सम्बन्धित सदस्य को दल से निष्कासित कर सकता है, लेकिन इस कायवाही की पुष्टि जिला समिति से करवानी होती है।

१९६६ के अन्त तक प्राथमिक दलीय सगठनों की संख्या ३,३५,००० हो गयी थी। इन सगठनों का काय साम्यवादी दल के सिद्धांतों का प्रचार करना, समाजवादी समाज में जनता की आस्था का बढ़ाना, धार्मिक अनुशासन बनाय रखना तथा देश के आर्थिक और राजनीतिक कार्यक्रमों में सक्रिय भाग लेना है। दलीय नियमों के अनुसार प्राथमिक दलीय सगठन का अधिकार है कि वह उन इकाई के प्रबन्ध पर नियंत्रण रखे, जिसमें वह काय कर रहा है।

(२) नगर, जिला (शहरी और ग्रामीण) तथा क्षेत्रीय दलीय सगठन (City, District, Area and Regional Party Organisations)—प्राथमिक सगठनों के ऊपर नगर, जिला तथा क्षेत्रीय सगठन होते हैं, जिनका वय में एक बार अवश्य

ही अधिवेशन होता है। इसमें वे अपनी एक कार्यकारिणी समिति (ब्यूरो) चुनते हैं, जो वष भर दल का कार्य करती हैं। नगर तथा जिला सगठन अपने क्षेत्र के प्राथमिक सगठनों और क्षेत्र के अन्य सगठनों जैसे युवक सगठन, श्रमिक सगठन तथा सहकारी समिति की देखभाल करता है।

(३) क्षेत्रीय, प्रादेशिक व गणतन्त्रीय सगठन (Regional, Territorial and Republican Party Organisations)—साम्यवादी दल के सगठन की तीसरी इकाई क्षेत्रीय, प्रादेशिक व गणतन्त्रीय सगठन है। क्षेत्रीय, प्रादेशिक व गणतन्त्रीय सगठनों के प्रतिनिधियों का चुनाव नगर और जिला सगठनों के द्वारा किया जाता है। प्रत्येक स्थिति में सर्वोच्च सत्ता सम्मेलन (Conference) में होती है, जो कि सभी सदस्यों की सामान्य सत्ता (General Body) है। सघीय गणराज्यों के सगठन में इस सामान्य सत्ता को 'पार्टी कांग्रेस' कहा जाता है। यह सम्मेलन या कांग्रेस अपनी एक कार्यकारिणी समिति (ब्यूरो) का चुनाव करती है, जो कि सदस्य अधिवेशन में रहती है और सगठन के कार्यों का भाग निर्देशन करती है। सामान्य सत्ता ४ या ५ सचिवों का भी चुनाव करती है जोकि वास्तव में समस्त कार्यों का सम्पादन करते हैं। इन सभी चुनावों की पुष्टि सघीय कांग्रेस की केन्द्रीय समिति द्वारा की जानी आवश्यक है। नगर और जिला सगठनों के समान ही क्षेत्रीय, प्रादेशिक और गणतन्त्रीय सगठन अपने क्षेत्र में दलीय कार्यों को सगठित, निर्देशित और नियंत्रित करते हैं। वे अपने क्षेत्र के अतःगत दल के प्रकाशना की व्यवस्था करने के लिए सम्पादक मण्डलों का चुनाव भी करते हैं तथा दल के बाहर जो साम्यवादी दल के गुट कार्य करते हैं, उनके कार्यों की देखभाल करना भी इन सगठनों का ही कार्य है।

(४) अखिल सघीय कांग्रेस (All Union Congress)—साम्यवादी दल के सगठन की चौथी इकाई अखिल सघीय कांग्रेस है। यह समस्त सोवियत सघ के साम्यवादी दल के सगठन का सर्वोच्च अंग है। इसकी सदस्य संख्या हजारों में है। दलीय विधान व अनुसार यह दल की सबसे अधिक शक्तिशाली इकाई है, यद्यपि व्यवहार में उसकी यह स्थिति सदेहास्पद है। इसका कार्य दल की नीति निर्धारित करना है। दल की नीति, कार्यक्रम और सगठन में जो भी महत्वपूर्ण परिवर्तन होने हैं उन सभी की पुष्टि सघीय कांग्रेस द्वारा की जाना आवश्यक है। अखिल सघीय कांग्रेस की भी एक निर्वाचित कार्यकारिणी समिति है, जिसे केन्द्रीय समिति कहते हैं। यह समिति विभिन्न विषयों पर अपने प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है, जिन पर निर्णय लेना अखिल सघीय कांग्रेस का कार्य है। इसकी बैठकें वष में कई बार होती हैं।

(५) केन्द्रीय समिति (The Central Committee)—साम्यवादी दल के सगठन का एक प्रमुख अंग केन्द्रीय समिति है जिसके अतःगत वर्तमान समय में १६५ सदस्य और १६५ प्रत्याशी होने हैं। इस समिति के सदस्यों का निर्वाचन

अखिल सघीय कांग्रेस द्वारा गुप्त मतदान के आधार पर किया जाता है। इसकी रचना कुछ विचित्र सी है। इसमें दल के सचिव, गणतन्त्रों की मन्त्रिपरिषद के प्रभावशाली सदस्य, उनके प्रधान, उच्च सैनिक कमान के सदस्य, उच्च पुलिस अधिकारी, बुद्धिजीवी व कुछ विचारक लोग सम्मिलित होते हैं। केन्द्रीय समिति इस दृष्टि से दल का सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण अंग है कि इससे साम्यवादी दल और सोवियत रूस की सरकार के समस्त कार्यों का मार्ग निर्देशन करने की आशा की जाती है। अखिल सघीय कांग्रेस के अधिवेशनों के अन्तरकाल में यह सघीय कांग्रेस के समस्त कार्य सम्पादित करती है। इसका कार्य जनता, साम्यवादी दलीय संगठन व सरकार को अखिल सघीय कांग्रेस के निणयों के अनुसार आदेश देते रहना है।

(६) पोलिटब्यूरो (Politbureau)—व्यवहार में केन्द्रीय समिति भी सत्ता का अन्तिम स्रोत नहीं है। केन्द्रीय समिति भी दल और सरकार का निर्देशन करने और उन पर नियन्त्रण रखने में असमर्थ है क्योंकि इसकी बैठकें वष में साधारणतया केवल चार बार हाती हैं और इसका आकार बहुत अधिक बड़ा है। यद्यपि महत्त्वपूर्ण निणय सर्व केन्द्रीय समिति के नाम से ही जारी किये जाते हैं, लेकिन वास्तविक सत्ता का प्रयोग अनेक समितियों के द्वारा किया जाता है यथा पोलिटब्यूरो, आगब्यूरो (Orgbureau), सचिवालय के द्रीय नियन्त्रण आयोग और लेखा परीक्षण समिति। इनमें 'पोलिटब्यूरो' (राजनीति समिति) निश्चित रूप से सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण है। 'यूमन' के शब्दों में 'यह पार्टी पैरामिड का वास्तविक शिखर और समस्त शक्ति तथा निणयों का स्रोत है।'¹

स्टालिन ने अपनी मृत्यु के पूर्व पोलिटब्यूरो और आगब्यूरो दोनों को समाप्त करके २५ सदस्यों की एक प्रेजिडियम स्थापित कर दी थी, परन्तु १९६६ में साम्यवादी दल की २३वीं कांग्रेस ने प्रेजिडियम को समाप्त करके पुन 'पोलिटब्यूरो' की स्थापना कर दी। यह एक छोटी सस्था है, जिसमें १० से १५ तक सदस्य होते हैं और जिसका प्रधान दल का महासचिव होता है। सिद्धान्त में पोलिटब्यूरो दल की केन्द्रीय समिति द्वारा निर्वाचित और उसके प्रति उत्तरदायी होता है, किन्तु व्यवहार में यह स्वयं केन्द्रीय समिति पर नियन्त्रण रखता है। वस्तुतः यह राजनीतिक मामलों के सम्बन्ध में दल की अन्तिम नीति निर्धारक समिति है। पोलिटब्यूरो की बैठकें सर्वेद्वय गुप्त होती हैं और उनमें स्पष्ट वादविवाद होते हैं, लेकिन जब कोई निणय हो जाय, तो वह सभी पर बाधनकारी होता है। विषय में शायद कोई भी ऐसी सीमित नहीं है, जिसे पोलिटब्यूरो के समान शक्तियाँ प्राप्त हों। स्टालिन का

¹ 'Politbureau is the real top of the party pyramid the source of all powers and decisions

—G Robert Neuman *European & Comparative Government* "

शब्दों में पोलिटब्यूरो दल की सर्वोच्च समिति है और दल राज्य को निर्देशित करने वाली सर्वोच्च शक्ति है।¹

(७) सचिवालय (Secretariat)—सचिवालय साम्यवादी दल के सभी महत्वपूर्ण कार्यों का रिकार्ड रखना और उनके बारे में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करता है। सभी व्यक्तियों के द्वारा दल के निर्णयों का पालन किया जाय, यह देखना भी सचिवालय का ही कार्य है। सचिवालय का अध्यक्ष महासचिव कहलाता है। १९५२ में इसे प्रथम सचिव कहा जाना लगा था, १९६६ में इसे बदलकर पुनः महासचिव का नाम दिया गया। महासचिव साम्यवादी दल का निर्विवाद रूप में सर्वोच्च नेता होता है और उसका पोलिटब्यूरो, मन्त्रिपरिषद् तथा प्रेजिडियम सभी पर विशेष प्रभाव होता है। साम्यवादी दल में अध्यक्ष पद की व्यवस्था न होने के कारण उसका कोई प्रतिद्वंद्वी भी नहीं होता है। वर्तमान समय (जून १९७३) में महासचिव पद पर लियोनिड ब्रेज्नेव आसीन हैं। सचिवालय के सदस्यों की संख्या इस समय ११ है, परंतु यह दल के द्वारा आवश्यकतानुसार घटाई बढ़ाई जा सकती है।

(८) दलीय नियंत्रण आयोग (Party Control Commission)—यह दल की सर्वोच्च अनुशासन समिति के समान है। इस आयोग की नियुक्ति केन्द्रीय समिति के द्वारा की जाती है। आयोग यह देखता है कि दल के सभी सदस्य व इकाइयों दलीय अनुशासन का पालन करें। अनुशासन भंग करने वाले व्यक्तियों को आयोग के द्वारा दण्डित किया जाता है। आयोग निम्न सगठनों द्वारा दिये गये दण्डों के विरुद्ध अपील भी सुनता है।

(९) लेखा परीक्षा समिति (Audit Committee)—इसकी नियुक्ति भी केन्द्रीय समिति के द्वारा ही की जाती है। यह दल के विभिन्न सगठनों के वित्तीय मामलों की देख रेख और हिसाब किताब की जाँच पड़ताल करती है।

साम्यवादी दल से सम्बद्ध अन्य युवक सगठन

साम्यवादी दल का उद्देश्य जीवन के प्रारम्भ से ही व्यक्तियों को साम्यवादी विचारधारा में डालना है। इस दृष्टि से कुछ युवक सगठना द्वारा साम्यवादी दल के सहायक सगठन के रूप में कार्य किया जाता है। ये युवक सगठन इस प्रकार हैं

(१) लिटिल अक्टूबरिस्ट्स (Little Octoberists)—इस प्रकार का एक सगठन लिटिल अक्टूबरिस्ट्स है जिसमें ८ से ११ वर्ष तक के बालक सम्मिलित होने हैं। इसका उद्देश्य प्रारम्भ में ही बालकों के मस्तिष्क और हृदय पर साम्यवादी मस्कार डालना है।

¹ The Politbureau is the highest organ not of the State, but of the party and the party is the highest directing force of the State' —Stalin (Quoted in Julian Towster's *Political Power in the U S S R* p 160)

(२) यंग पायनियर्स (Young Pioneers)—यह भी एक युवक संगठन है, जिसमें १० से १६ वष तक की आयु के बच्चे लिए जाते हैं। सोवियत रूस के प्रत्येक स्कूल में 'यंग पायनियर्स' की एक शाखा होती है। इसका उद्देश्य भी बालको को साम्यवादी जीवन का अभ्यस्त बनाना और उनमें साम्यवाद के प्रति श्रद्धा उत्पन्न करना है। 'यंग पायनियर्स' का अपना विशेष प्रकार का संगठन होता है। ८ से १२ सदस्यों का एक 'लिक' और ४० सदस्यों का एक 'ट्रिगेड' होता है। ट्रिगेड में ५ सदस्यों की एक समिति का गठन किया जाता है। 'पायनियर्स लिटिल अक्वैरिस्ट्स' के कार्यों की भी देखभाल करता है।

(३) लेनिनवादी तरुण कम्युनिस्ट लोग या कामसोमोल्स (Comsomols)—इसकी स्थापना १९१८ में लेनिन के सुझाव पर की गई थी और इसमें १५ से २८ वष तक के युवक युवतियां सम्मिलित होते हैं। इस संगठन के माध्यम से साम्यवाद की वह शिक्षा पूरी की जाती है, जो लिटिल अक्वैरिस्ट्स या यंग पायनियर्स के माध्यम से प्रारम्भ हुई थी। इसके माध्यम से साम्यवादी दल जनसाधारण से सम्पर्क स्थापित करता है और यह संगठन साम्यवादी दल के लिए बहुत अच्छे नवयुवक कायकर्ता तैयार करता है। इसे साम्यवादी दल का सबसे प्रमुख सहायक दल कहा जा सकता है। १९६६ में कामसोमोल्स के सदस्यों की संख्या २ करोड़ ३० लाख थी।

(४) मजदूर सघ (Trade Unions)—य माक्सवाद लेनिनवाद पर आधारित मजदूर संगठन है। ये संगठन मजदूरों में अनुशासन कायम रखते और मजदूरों को समाजवादी समाज का उपयोगी अंग बनाते हैं। ये मजदूरों में भ्रातृभाव तथा सहयोग उत्पन्न करते, मजदूरों के सांस्कृतिक कार्यक्रमों को संगठित करते और उनका साम्यवादी दल से सम्पर्क स्थापित करते हैं।

सभी मजदूर सघों की संस्था 'मजदूर सघों की कांग्रेस' (Congress of Trade Unions) कहलाती है। यह ४ वष में केवल एक बार मिलती है और अपने अंतरकाल में काम चलाने के लिए अल्पसंख्यक मजदूर संगठनों की सांस्कृतिक परिषद चुन लेती है। यह बाद में अपना प्रेजिडियम और सचिवालय चुन लेती है, जो दिन प्रतिदिन के कार्यों का संचालन करता है।

इन सभी सहायक संगठनों पर साम्यवादी दल के द्वारा पूर्ण नियंत्रण रखा जाता है।

सोवियत रूस में साम्यवादी दल की भूमिका (Role of the Communist Party in the U.S.S.R.)

साम्यवादी दल सोवियत रूस को समस्त सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक व्यवस्था की केन्द्रीय धुरी है। फाइनेर के शब्दों में—“दल सोवियत रूस का सम्प्रमुख शासक है। इसकी शक्ति की कोई मर्यादा नहीं है और इसकी द्वारा यह सब कुछ प्राप्त किया जा सकता है, जो मानवीय सामर्थ्य व मन और प्रोत्साहन से प्राप्त कर

संभव है।¹ सोवियत रूस में समाजवादी व्यवस्था स्थापित करने का श्रेय साम्यवादी दल को ही प्राप्त है और यह दल ही समाजवादी व्यवस्था का रक्षक भी है। सोवियत रूस में साम्यवादी दल की भूमिका का अध्ययन निम्नलिखित रूपों में किया जा सकता है।

संविधान द्वारा साम्यवादी दल को मान्यता—पारशास्य प्रजातन्त्रीय राज्यों में राजनीतिक दल ऐच्छिक संगठन होते हैं और उन्हें संविधान द्वारा मान्यता प्रदान करने की आवश्यकता नहीं समझी जाती। भारत, ब्रिटेन, अमरीका और स्विटजरलैंड आदि देशों में राजनीतिक दलों को संविधानोत्तर स्थिति (Extra Constitutional position) ही प्राप्त है अर्थात् सम्बन्धित देशों के संविधानों में उनका कोई उल्लेख नहीं है, लेकिन सोवियत संविधान में साम्यवादी दल को स्पष्ट मान्यता प्रदान की गयी है। इस सम्बन्ध में सोवियत संविधान के अनुच्छेद १२६ में कहा गया है कि 'सर्वाधिक सक्रिय और राजनीतिक दृष्टि से जागरूक नागरिक साम्यवादी दल के अंतर्गत संगठित हैं, जो समाजवादी व्यवस्था की स्थापना में संघर्षरत धर्मिकों का अग्रगण्य है तथा सर्वहारावर्ग के सभी संगठनों का केन्द्र है।'²

साम्यवादी दल का एकाधिकार—न केवल संविधान के द्वारा साम्यवादी दल को मान्यता प्रदान की गयी है, वरन् इसे सोवियत राजनीति में एकाधिकारवाद की स्थिति भी प्रदान की गयी है। साम्यवादी विचारधारा राजनीतिक दल को वर्गीय हितों के पोषण का एक साधन मानती है और सोवियत नेताओं का मत है कि सोवियत रूस में एक ही वर्ग (सर्वहारावर्ग) है। अतः केवल एक ही राजनीतिक दल (साम्यवादी दल) का ही अस्तित्व हो सकता है। संविधान के अनुच्छेद १४१ में कहा गया है कि 'सोवियत रूस में मार्क्स और लेनिन की विचारधारा पर आधारित साम्यवादी दल का ही गठन किया जा सकता है और अन्य कोई दल सोवियत निर्वाचनों में भाग लेने का अधिकारी नहीं है।' सोवियत नेता सर्वहारावर्ग के अधिनायकत्व को

¹ The party is the sovereign ruler of the Soviet Union. Its power has no limits in principle but only in human ability to achieve all it wants by coercion and persuasion

—Finer Herman *Government of Greater European Powers*, p 353

² The most active and politically conscious citizens in the ranks of the working class and the other sections of the working people unite in the communist party of the Soviet Union, which is the vanguard of the working people in their struggle to strengthen and develop the socialist system and is the leading core of all organization of the working people both public and state

—Article 126 of the Soviet Constitution

बनाये रखने के लिए साम्यवादी दल का एकाधिकारवाद आवश्यक मानते हैं। जसा कि स्टालिन न कहा था—“राज्य का नेतृत्व करने वाला, सहारावग के अधिनायकत्व की व्यवस्था का नेतृत्व करने वाला केवल एक दल है, जो समाज का दल है और जो किसी और का सहनेतृत्व न स्वीकार करता है और न कर सकता है।”¹

समाजवादी क्रान्ति का नियन्ता और रक्षक—सोवियत रूस में जारशाही का बहुत अधिक अठोर नियंत्रण स्थापित था और उसका अंत कर समाजवादी व्यवस्था की स्थापना निश्चित रूप से एक दुष्कर कार्य था। सोवियत जनता द्वारा यह कार्य साम्यवादी दल के नेतृत्व में ही किया जा सका। इस प्रकार साम्यवादी दल सोवियत रूस की समाजवादी क्रान्ति का सृजक कहा जा सकता है।

प्रारम्भ से ही सोवियत रूस की समाजवादी व्यवस्था को आंतरिक और बाहरी ओर से अनक सकट थे, जिन्हें साम्यवादी दल के द्वारा ही गफलतापूर्वक दूर किया गया। क्रान्ति के बाद अत्यन्त कठिन परिस्थितियों में साम्यवादी दल ने जनता का घबराव दूर किया और उसे प्रसन्नतापूर्वक कष्ट महन करने के योग्य बनाया। इसने जमींदारों, पूँजीपतियों, पादरियों और अन्य सभी क्रान्ति विरोधियों को नष्ट कर समाजवादी व्यवस्था को सुदृढता प्रदान की। साम्यवादी दल साम्यवादी व्यवस्था की रक्षा हेतु सतत् प्रहरी का कार्य करता है। आज सोवियत रूस में समाजवादी व्यवस्था सुदृढ रूप में स्थापित हो चुकी है, लेकिन भविष्य में इस व्यवस्था के प्रति सभी सम्भावित खतरों को दूर करने का भार साम्यवादी दल पर ही है।

समाजवादी व्यवस्था का प्रेरक, आदर्श और शिक्षक—साम्यवादी दल समाजवादी व्यवस्था का रक्षक ही नहीं, बरन उसका माग-प्रदर्शक, आदर्श और शिक्षक भी है। साम्यवादी दल सहारावग का नेतृत्व करता है और दल से आशा की जाती है कि वह समाजवादी व्यवस्था के आदर्श और शिक्षक के रूप में कार्य करेगा। वस्तुतः साम्यवादी दल ही वह प्रेरक शक्ति है जो समस्त सोवियत जीवन के सावजनिक एवं निजी क्रियाकलापों को संचालित करती है। काटर के अनुसार “प्रत्येक साम्यवादी सदस्य को हर समय माग दर्शक, रक्षक, अध्यापक जनसाधारण को उपदेश देने वाला और स्वयं आदर्श प्रस्तुत करने वाला होना चाहिए।”

दल तथा शासन का सम्बन्ध—प्रजातन्त्रीय व्यवस्था के अंतर्गत दल तथा शासन एक दूसरे से पृथक रहते हैं, लेकिन सोवियत रूस में साम्यवादी दल तथा

¹ The leader of the State, the leader within the system of the dictatorship of the proletariat is one party alone the party of the community, which does not and cannot share the leadership with others
—Stalin

सरकार में अटूट सम्बन्ध है और इनमें विभेद कर सकना बड़ा कठिन है। जिक्र में स्थिति की विवेचना करते हुए लिखा है कि "यह दल तथा सरकार का इतना अटूट सम्बन्ध है कि यह कहना असम्भव है कि दल का काय वहाँ समाप्त होता है और सरकार का काय वहाँ प्रारम्भ होता है, क्योंकि कुछ व्यक्ति ही दलीय सगठन और शासन सगठन में सर्वोपरि स्थान रखे हुए हैं और यह निश्चित करना असम्भव रहता है कि ये कय दल के नेता की भाँति या कय शासनाधिकारी के रूप में काय करते हैं।"¹

साम्यवादी दल ही वास्तविक शासन—यद्यपि सोवियत सविधान के द्वारा सविद्यत रूप में एक प्रशासनिक ढाँचा तैयार किया गया है लेकिन वास्तविक स्थिति यह है कि 'सोवियत दल ही सोवियत रूप का वास्तविक शासन है।' दलीय नेताओं का सरकार के प्रत्येक अंग पर इतना प्रभुत्व है कि सरकारी अंग दल के हाथों में अपने लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु केवल साधन-मात्र लगते हैं। शासन की समस्त नीतियों एवं क्रियाओं का दल के आदेशों के अनुसार होना अनिवार्य होता है। साम्यवादी दल के महासचिव और पोलिटब्यूरो के सदस्य शासनाधिकारियों को समय-समय पर आदेश देते रहते हैं। मुख्य-मुख्य पद तो स्वयं इन नेताओं के ही हाथों में होते हैं, अतः दल द्वारा प्रशासन पर नियंत्रण सरल हो जाता है। सरकारी नीतियों की रूपरेखा दलीय नेताओं द्वारा ही तैयार की जाती है और साम्यवादी दल के कार्यक्रमों को लागू करना ही शासन का प्रथम और अन्तिम उद्देश्य है। इसी आधार पर आगे और जिक्र यह करते हैं कि "चाहे वह पंचवर्षीय योजना हो या सुरक्षा परिषद के किसी प्रस्ताव पर विधेयाधिकार के प्रयोग की बात हो या श्रमिकों अथवा प्रेस सम्बन्धी किसी नीति की बात ही निणय वास्तुतः दल ही करता है। सरकार को निणय प्राप्त हो जाता है और वह उसे क्रियान्वित करती है।"² न केवल प्रशासन, बरन कानून निर्माण के सम्बन्ध में भी स्थिति यही है। काटर ने इसी प्रकार का विचार व्यक्त करते हुए लिखा है कि "ध्यवस्थापन और प्रशासन दोनों ही में नियंत्रण हर समय

¹ It is impossible to say where the party leaves off and the government begins so close is the union. The same persons frequently hold the top positions in the party apparatus and in the government making it virtually impossible to determine when they act (as party leaders and when they function as government officials) —Zink H. *Modern Governments*, p. 567

² 'Whether it be a five year plan a veto of a Security Council proposal a policy affecting labour or the press the party in fact, decides the government receives the decision and carries it out —Ogg & Zink *Modern Foreign Governments* p. 812

दल का ही रहता है और वही यह निर्णय करता है कि क्या किया जाना है, कब किया जाना है, कैसे किया जाना है और किसके द्वारा किया जाना है।¹

यद्यपि सोवियत सविधान के अतगत शासन के एक पूरे ढाँचे की व्यवस्था की गयी है, लेकिन जहाँ तक वस्तुस्थिति का सम्बन्ध है, सर्वोच्च सोवियत, प्रेजिडियम और मन्त्रिपरिषद्—सब सस्थाएँ दिखावे और वस्तुस्थिति को छिपाने के लिए ही हैं और मास्को से लेकर दूरस्थ गाँव तक की समस्त प्रशासनिक व्यवस्था पर साम्यवादी दल के द्वारा नियंत्रण रखा जाता है। हरमन फाइनर के इस कथन में अधिक अतिशयोक्ति नहीं है कि 'साम्यवादी दल का सविधान ही सोवियत रूस का वास्तविक सविधान है।'² साम्यवादी दल ही सोवियत रूस का वास्तविक शासक है, इसका प्रमाण यह है कि १९४१ तक स्टालिन किसी भी सरकारी पद पर नहीं थे, लेकिन साम्यवादी दल के महासचिव के रूप में उनके द्वारा सोवियत रूस की समस्त शासन व्यवस्था पर नियंत्रण रखा जाता था। इसी प्रकार स्टालिन की मृत्यु के बाद कुछ वर्षों तक प्रधानमन्त्री पद पर मालेकोव और बुल्गानिन आसीन थे, लेकिन साम्यवादी दल के महासचिव के रूप में १९५३ से ही वास्तविक शासक की स्थिति ख्रुश्चेव के द्वारा प्राप्त कर ली गयी थी।

शासन के अतगत साम्यवादी दल की इस सर्वोच्च स्थिति को सविधान के द्वारा भी स्पष्टतया स्वीकार किया गया है। सविधान के अन्तगत इसे 'श्रमिकों का अगुआ और सर्वहारावर्ग के सभी सगठनों का केन्द्र' कहा गया है। साम्यवादी दल सोवियत रूस का एवमात्र मायताप्राप्त दल है और सविधान के इन प्रावधानों का समर्थन करते हुए स्टालिन ने १९३६ में घोषित किया था कि "मुझे यह स्वीकार करना चाहिए कि नयीन सविधान का प्रारूप सोवियत सच में साम्यवादी दल को प्राप्त अग्रणी स्थिति में कोई परिवर्तन नहीं करता। यदि हमारे आदरणीय आलोचक इसे सविधान के प्रारूप का एक दोष मानते हैं, तो इसका हमें डुल है। हम बोल्शेविक इसे सविधान के प्रारूप का एक गुण मानते हैं।" आगे उन्होंने स्थिति और भी स्पष्ट करत हुए कहा कि "हमारी सोवियतों और अन्य जन सगठनों के द्वारा एक भी महत्त्वपूर्ण राजनीतिक अथवा सगठनात्मक प्रश्न का निर्णय दल के निर्देश के बिना नहीं किया जा सकता सर्वहारावर्ग का अधिनायकवाद वस्तुतः उसके

¹ "Both in legislation and administration, it is the party which controls at all times, deciding what is to be done, when it is to be done how it is to be done and by whom

—G M Carter and others *The Government of the Soviet Union* p 69

² "The true constitution of the Soviet Union is the constitution of the Communist Party

—Finer, Herman, *Government of Greater European Powers* p 769

सरकार में अटूट सम्बन्ध है और इनमें विभेद कर सकना बड़ा कठिन है। जिंक ने स्थिति की विवेचना करते हुए लिखा है कि "यह दल तथा सरकार का इतना अटूट सम्बन्ध है कि यह कहना असम्भव है कि दल का कार्य कहीं समाप्त होता है और सरकार का कार्य कहीं प्रारम्भ होता है, क्योंकि कुछ व्यक्ति ही दलीय सगठन और शासन सगठन में सर्वोपरि स्थान रखे हुए हैं और यह निश्चित करना असम्भव रहता है कि वे कब दल के नेता की भाँति या कब शासनाधिकारी के रूप में कार्य करते हैं।"¹

साम्यवादी दल ही वास्तविक शासक—यद्यपि सोवियत संविधान के द्वारा सोवियत रूस में एक प्रशासनिक ढाँचा खड़ा किया गया है लेकिन वस्तुस्थिति यह है कि 'सोवियत दल ही सोवियत रूस का वास्तविक शासक है।' दलीय नेताओं का सरकार के प्रत्येक अंग पर इतना प्रभुत्व है कि सरकारी अंग दल के हाथों में अपने लक्ष्य की प्राप्ति हेतु केवल साधन-मान लगे हैं। शासन की समस्त नीतियाँ एवं क्रियाओं का दल के आदेशों के अनुसार होना अनिवार्य होता है। साम्यवादी दल के महासचिव और पोलिटब्यूरो के सदस्य शासनाधिकारियों को समय-समय पर आदेश देते रहते हैं। मुख्य-मुख्य पद तो स्वयं इन नेताओं के ही हाथों में होते हैं, अतः दल द्वारा प्रशासन पर नियन्त्रण सरल हो जाता है। सरकारी नीतियों की रूपरेखा दलीय नेताओं द्वारा ही तैयार की जाती है और साम्यवादी दल के कार्यक्रमों को लागू करना ही शासन का प्रथम और अन्तिम उद्देश्य है। इसी आधार पर आँग और जिंक यह कहते हैं कि 'चाहे वह पंचवर्षीय योजना हो या सुरक्षा परिषद के किसी प्रस्ताव पर नियेधाधिकार के प्रयोग की बात हो या अतिको अथवा प्रेस सम्बन्धी किसी नीति की बात हो नियंत्रण वस्तुतः दल ही करता है। सरकार को नियंत्रण प्राप्त हो जाता है और वह उसे क्रियाचिन्तित करती है।'² न केवल प्रशासन, बरन कानून निर्माण के सम्बन्ध में भी स्थिति यही है। काटर ने इसी प्रकार का विचार व्यक्त करते हुए लिखा है कि "व्यवस्थापन और प्रशासन दोनों ही में नियंत्रण हर समय

¹ It is impossible to say where the party leaves off and the government begins, so close is the union. The same persons frequently hold the top positions in the party apparatus and in the government making it virtually impossible to determine when they act [as party leaders and when they function as government officials] —Zink H *Modern Governments*, p 567

² 'Whether it be a five year plan, a veto of a Security Council proposal a policy affecting labour or the press the party in fact decides, the government receives the decision and carries it out' —Ogg & Zink *Modern Foreign Governments* p 81

- ३ सोवियत सघ के शासन मे साम्यवादी दल की भूमिका का वणन कीजिए ।
(लखनऊ, १९६१, ६३)
- ४ सोवियत सघ के साम्यवादी दल के गठन का वणन कीजिए तथा उसका शासन से सम्बन्ध समझाइए ।
(लखनऊ, १९६५, ६७, ६९)
- ५ साम्यवादी गल की स्थिति और महत्त्व की विवेचना कीजिए ।
(लखनऊ, १९७२)
- ६ सोवियत रूस मे एक ही राजनीतिक दल क्यों है ? सोवियत सघ के साम्यवादी दल के सगठन का वणन कीजिए ।
(जीवाजी, १९६८)
- ७ साम्यवादी दल के महत्त्व का वणन कीजिए तथा सरकार से उसका सम्बन्ध समझाइए ।
(जीवाजी, १९७१)
- ८ सोवियत रूस के साम्यवादी दल के सगठन तथा कार्यों की व्याख्या कीजिए ।
(विक्रम, १९७१)

उस प्रहरी दल का अधिनायकवाद है, जो सर्वहारावग का भाग निर्देशन करता है।¹

सोवियत रूस की सोवियत व्यवस्था तथा मजदूर सघों और सहकारी समितियों आदि अथवा सगठनों पर भी साम्यवादी दल के द्वारा पूर्ण नियंत्रण रखा जाता है।

दल द्वारा शासन पर नियन्त्रण के साधन

काटें के द्वारा विचार व्यक्त किया गया है कि प्रमुखतया तीन पद्धतियों के आधार पर दल के द्वारा शासन के कार्यों को निर्देशित और नियंत्रित किया जाता है। सबसे प्रथम, सभी प्रमुख प्रशासनिक अधिकारी और सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों का एक बड़ा बहुमत साम्यवादी दल के सदस्यों का ही होता है। ८० प्रतिशत से अधिक सर्वोच्च सोवियत के सदस्य और प्रोजेडियम तथा मंत्रिपरिषद के सभी सदस्य साम्यवादी दल के सदस्य हैं और दल की उच्च सत्ता के नियंत्रण से पूर्णतया बाधित होते हैं। द्वितीय, दल को प्रत्यक्ष रूप से भी विधायी और प्रशासनिक निर्देश देने का अधिकार प्राप्त है। प्रशासन सम्बन्धी अनेक महत्वपूर्ण नियम साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति के द्वारा घोषित किये जाते हैं और अनेक बार दल के द्वारा शासन के क्षेत्र में प्रत्यक्षतया काय किया जाता है। तृतीय, दल के द्वारा अपनी दलीय इकाइयों (प्रारम्भिक दलीय सगठन और नगर व जिला सगठनों आदि) के माध्यम से नियंत्रण रखा जाता है। समस्त देश में साम्यवादी दल की इकाइयों का जाल बिछा हुआ है और इनके माध्यम से सोवियत रूस के जीवन के प्रत्येक क्षेत्र पर पूर्ण नियंत्रण रखा जाता है। काटें के शब्दों में 'दल न केवल शिक्षण पर नियंत्रण रखता है, वरन् देश के अतर्गत प्रत्येक स्तर और प्रत्येक सभ्यता पर छाया हुआ है।'

प्रश्न

१ 'सोवियत सघ में कोई भी महत्वपूर्ण प्रश्न—राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक या सांस्कृतिक—साम्यवादी दल के निर्देश बिना तय नहीं किया जाता।' विवेचना कीजिए और साम्यवादी दल का सोवियत रूस में महत्त्व स्पष्ट कीजिए।

(आगरा १९६३, विक्रम, १९६६)

२ इस कथन की व्याख्या कीजिए कि 'साम्यवादी दल सोवियत सघ के प्रत्येक अंग पर पूर्णतया छाया हुआ है'

(आगरा, १९६६, कानपुर, १९६६)

¹ "No important political or organisational problem is ever decided by our Soviets and other mass organisations without directives from the party. The dictatorship of the proletariat is substantially the dictatorship of its vanguard the dictatorship of its party as the force which guides the proletariat

- ३ सोवियत सघ के शासन मे साम्यवादी दल की भूमिका का वणन कीजिए ।
(लखनऊ, १९६१, ६३)
- ४ सोवियत सघ के साम्यवादी दल के गठन का वणन कीजिए तथा उसका शासन से सम्बन्ध समझाइए ।
(लखनऊ, १९६५, ६७, ६९)
- ५ साम्यवादी दल की स्थिति और महत्त्व की विवेचना कीजिए ।
(लखनऊ, १९७२)
- ६ सोवियत रूस मे एक ही राजनीतिक दल क्यों है ? सोवियत सघ के साम्यवादी दल के सगठन का वणन कीजिए ।
(जीवाजी, १९६८)
- ७ साम्यवादी दल के महत्त्व का वणन कीजिए तथा सरकार से उसका सम्बन्ध समझाइए ।
(जीवाजी, १९७१)
- ८ सोवियत रूस के साम्यवादी दल के सगठन तथा कार्यो की व्याख्या कीजिए ।
(विक्रम, १९७१)

सविधाना द्वारा किया जाता है, न कि सोवियत सघ के सविधान के प्रारूप द्वारा। इसी कारण मेरा विचार है कि सोवियत सघ का सविधान ही विश्व का एकमेव पूर्णरूपेण जनतन्त्रात्मक सविधान है।” ब्रिटिश विचारक बैब दम्पत्ति ने भी विचार व्यक्त किया है कि ‘१९२६ के सविधान द्वारा स्थापित सोवियत शासन प्रणाली जनतंत्र का सर्वश्रेष्ठ रूप है।’ नविसम गोरकी रूसी लोकतंत्र को ‘विश्व का सर्वाधिक निश्चित लोकतंत्र बतलाते हैं। ब्रिंशस्की ने लिखा है कि “सोवियत रूस में उच्च प्रकार का लोकतंत्र है।

इन व्यक्तियों के द्वारा अपने विचार के समर्थन में निम्न युक्तियों का प्रयोग किया गया है

(१) वयस्क मताधिकार—१९३६ के पूर्व सोवियत रूस में सीमित मताधिकार की व्यवस्था थी, लेकिन रूस के वर्तमान सविधान के अनुसार प्रजाति, राष्ट्रीयता, धर्म, जन्मस्थान, शिक्षा, सम्पत्ति और पिछली गतिविधियों के आधार पर किसी भेदभाव के बिना १८ वर्ष के प्रत्येक नर नारी को मताधिकार प्रदान किया गया है। २३ वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक नागरिक सर्वोच्च सोवियत का चुनाव लड़ सकता है और सघीय गणराज्यों की सोवियतों के चुनाव लड़ने के लिए तो २१ वर्ष की आयु ही रखी गई है। साम्यवादी विचारक इस बात पर भी गह करते हैं कि सोवियत रूस में सरकारी कर्मचारियों और सैनिकों को भी अन्य नागरिकों के समान चुनाव लड़ने का अधिकार प्रदान किया गया है, जो पूंजीवादी देशों में नहीं है। सविधान की इन व्यवस्थाओं के आधार पर उनका दावा है कि सोवियत सविधान सभी नागरिकों को शासन कार्य में भाग लेने का अवसर प्रदान करता है, जो कि प्रजातंत्र का एक प्रमुख लक्षण है।

(२) प्रत्यक्ष चुनाव तथा गुप्त मतदान—वर्तमान सविधान द्वारा सोवियत रूस में प्रत्यक्ष चुनाव और गुप्त मतदान की व्यवस्था की गई है, जिसका तात्पर्य यह है कि नागरिक बिना किसी भय के प्रत्यक्ष रूप में अपने प्रतिनिधि निर्वाचित कर सकते हैं। जनता न केवल विधायकों, वरन् स्थानीय न्यायाधीशों को भी निर्वाचित करती है। मतदानाग्रां का यह भी अधिकार प्राप्त है कि वे अपने प्रतिनिधियों को वापस बुला सकते हैं। सोवियत नागरिक अपने मताधिकार के प्रति अत्यधिक सजग भी हैं जहां पश्चिमी देशों में ५० से ८० प्रतिशत तक मतदानाग्रां अपने अधिकार का प्रयोग करते हैं, सोवियत रूस में लगभग सभी चुनावों में ९५ प्रतिशत से अधिक मतदानाग्रां के द्वारा अपने मताधिकार का प्रयोग किया जाता है।

1 Tested by the constitution of the Soviet Union as revised and enacted in 1936 the U S S R is the most inclusive and equalized democracy in the world
—Webbs

2 ‘Most pronounced democracy on earth
—M Gorky

10

सोवियत संघ—प्रजातन्त्र या अधिनायकतन्त्र (SOVIET UNION—DEMOCRACY OR DICTATORSHIP)

‘सोवियत संघ के संविधान के अध्ययन से हम सोवियत शासन के बारे में भ्रांति में पड़ जाते हैं, क्योंकि स्टालिन संविधान ने केवल दिखावे का ही लोकतन्त्र स्थापित किया है, वास्तविक लोकतन्त्र नहीं।’¹ —मुनरो

सोवियत संघ की शासन व्यवस्था की मूल प्रकृति के सम्बन्ध में राजनीति विज्ञान के विद्वानों में बहुत अधिक मतभेद है। सोवियत नेता और साम्यवादी विचारक इसे सर्वोत्तम लोकतन्त्र की संज्ञा देते हैं, लेकिन पश्चात्य विचारकों का कथन है कि सोवियत संघ की शासन व्यवस्था अधिनायकतन्त्र के अतिरिक्त और कुछ नहीं है।

सोवियत शासन एक लोकतन्त्रीय व्यवस्था

स्टालिन, सिडनी और बर्टिस बेब, मैक्सिम गोर्की और अनातोले फ्रास आदि के द्वारा विचार व्यक्त किया गया है कि सोवियत संघ की शासन व्यवस्था प्रजातन्त्रीय है। १९३६ के संविधान का प्रारूप प्रस्तुत करते हुए स्टालिन ने कहा था कि ‘पूजोपासी देशों में, जहाँ परस्पर विरोधी हितों वाले वर्ग विद्यमान हैं, अंतिम विश्लेषण में प्रजातन्त्र का अर्थ होता है सशक्त लोगों के लिए प्रजातन्त्र अर्थात् सम्पत्तियान् धरूपसम्बन्धी के लिए प्रजातन्त्र। इसके विपरीत सोवियत संघ में प्रजातन्त्र धर्मजीवी जनो के लिए है, अर्थात् सबके लिए प्रजातन्त्र है। इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि जनतन्त्रवाद के सिद्धांतों का अतिग्रहण बर्जुआ देशों के

¹ One is likely to get a wholly misleading impression of the Russian Government by nearly reading the constitution because the Stalin Constitution created a democracy in form but not in fact’ —W B Munro

सविधानो द्वारा किया जाता है, न कि सोवियत सघ के सविधान के प्रारूप द्वारा। इसी कारण मेरा विचार है कि सोवियत सघ का सविधान ही विश्व का एकमेव पूर्णरूपेण जनतंत्रात्मक सविधान है।" ब्रिटिश विचारक बेंब डम्पति ने भी विचार व्यक्त किया है कि '१९३६ के सविधान द्वारा स्थापित सोवियत शासन प्रणाली जनतंत्र का सर्वश्रेष्ठ रूप है।' मक्सिम गोरकी इसी लोकतंत्र को 'विश्व का सर्वाधिक निश्चित लोकतंत्र' बतलाते हैं। विशिस्की ने लिखा है कि "सोवियत रूस में उच्च प्रकार का लोकतंत्र है।

इन व्यक्तियों के द्वारा अपने विचार के समर्थन में निम्न युक्तियों का प्रयोग किया गया है

(१) वयस्क मताधिकार—१९३६ के पूर्व सोवियत रूस में सीमित मताधिकार की व्यवस्था थी, लेकिन रूस के वर्तमान सविधान के अनुसार प्रजाति, राष्ट्रीयता, धर्म, जन्मस्थान, शिक्षा, सम्पत्ति और पिछली गतिविधियों के आधार पर किसी भेदभाव के बिना १८ वर्ष के प्रत्येक नरनारी को मताधिकार प्रदान किया गया है। २३ वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक नागरिक सर्वोच्च सोवियत का चुनाव लड़ सकता है और सघीय गणराज्या की सोवियतों के चुनाव लड़ने के लिए तो २१ वर्ष की आयु ही रखी गई है। साम्यवादी विचारक इस बात पर भी गव करते हैं कि सोवियत रूस में सरकारी कर्मचारियों और सैनिकों को भी अर्ध नागरिकों के समान चुनाव लड़ने का अधिकार प्रदान किया गया है जो पूंजीवादी देशों में नहीं है। सविधान की इन व्यवस्थाओं के आधार पर उनका दावा है कि सोवियत सविधान सभी नागरिकों को शासन कार्य में भाग लेने का अवसर प्रदान करता है, जो कि प्रजातंत्र का एक प्रमुख लक्षण है।

(२) प्रत्यक्ष चुनाव तथा गुप्त मतदान—वर्तमान सविधान द्वारा सोवियत रूस में प्रत्यक्ष चुनाव और गुप्त मतदान की व्यवस्था की गई है, जिसका तात्पर्य यह है कि नागरिक बिना किसी भय के प्रत्यक्ष रूप में अपने प्रतिनिधि निर्वाचित कर सकते हैं। जनता न केवल विधायकों, धरन स्थानीय न्यायाधीशों को भी निर्वाचित करती है। मतदाताओं का यह भी अधिकार प्राप्त है कि वे अपने प्रतिनिधियों को वापस बुला सकते हैं। सोवियत नागरिक अपने मताधिकार के प्रति अत्यधिक सजग भी है जहां पश्चिमी देशों में ५० से ८० प्रतिशत तक मतदाता अपने अधिकार का प्रयोग करते हैं, सोवियत रूस में लगभग सभी चुनावों में ९५ प्रतिशत से अधिक मतदाताओं के द्वारा अपने मताधिकार का प्रयोग किया जाता है।

1 Tested by the constitution of the Soviet Union as revised and enacted in 1936 the U S S R is the most inclusive and equalized democracy in the world
—Webbs

2 Most pronounced democracy on earth
—M Gorky

(३) मौलिक अधिकार—प्रजातंत्र की एक आवश्यक शक्त सविधान और राज्य द्वारा अपने नागरिकों को विकास के उचित अवसर प्रदान करना होती है और सोवियत शासन के द्वारा यह शक्त भी पूरी की जाती है। सोवियत सविधान के अनुच्छेद ११८ से लेकर अनुच्छेद १२६ तथा अनुच्छेद ८ से लेकर अनुच्छेद १० सोवियत नागरिकों को विविध अधिकार प्रदान करते हैं। इनमें वे सभी नागरिक और राजनीतिक अधिकार सम्मिलित हैं, जो पश्चिमी प्रजातंत्रीय देशों के द्वारा परम्परागत रूप में अपने नागरिकों को प्रदान किये जाते हैं। इनके साथ ही सोवियत सविधान काम का अधिकार, विश्राम तथा अवकाश का अधिकार व आर्थिक सुरक्षा का अधिकार आदि अधिकार भी प्रदान करता है। इन अधिकारों के बल पर कहा जा सकता है कि सोवियत सविधान अपने नागरिकों के विकास के प्रति पर्याप्त सचेष्ट है।

(४) आर्थिक सुरक्षा की व्यवस्था—साम्यवादी विचारक जिम बात के आधार पर सोवियत रूस की व्यवस्था को उच्च और पश्चिमी देशों की तुलना में श्रेष्ठ प्रजातंत्र बतलाते हैं, वह सोवियत सविधान और राज्य द्वारा की गयी आर्थिक सुरक्षा की व्यवस्था है। उनके अनुसार यद्यपि पश्चिमी देश अपने नागरिकों को राजनीतिक अधिकार प्रदान करते हैं लेकिन उन देशों में नागरिकों को आर्थिक सुरक्षा प्राप्त नहीं होती और इसी कारण व इस स्थिति में नहीं होते हैं कि अपने राजनीतिक अधिकारों का प्रयोग कर सकें। सोवियत रूस में आर्थिक सुरक्षा की व्यापक व्यवस्था कर दी गई है जो वास्तविकता का रूप दे दिया गया है। आर्थिक शोषण का अन्त कर दिया गया है सभी को काम का अधिकार, विश्राम तथा अवकाश का अधिकार प्रदान किया गया है, उद्योग के प्रबंध में नागरिकों को हिस्सा दिया गया है और सभी असहाय तथा अक्षम व्यक्तियों के लिए सामाजिक सुरक्षा की व्यवस्था की गयी है। इस सम्बंध में स्टालिन ने कहा था कि 'वास्तविक स्वतंत्रता वहाँ रह सकती है जहाँ शोषण का अन्त कर दिया गया हो, जहाँ पर दूसरों पर कोई अत्याचार न हो, जहाँ पर कोई बेरोजगारी तथा निधनता न हो जहाँ पर व्यक्ति को यह चिन्ता न हो कि बल उसे काम, मकान या रोटी से वंचित कर दिया जायगा। ऐसे समाज में ही नागरिकों को कागज पर नहीं बरन वास्तव में स्वतंत्रता प्राप्त होती है।'

(५) वर्गविहीन या प्रजातंत्रीय समाज की स्थापना—सोवियत नेताओं के अनुसार पश्चिमी देशों के अन्तर्गत एक ओर तो शोषणकर्ता पूँजीपति हैं और दूसरी ओर साधनहीन श्रमिक वर्ग है। इस व्यवस्था में सम्पत्तिशाली वर्ग के द्वारा निर्धन वर्ग का निरन्तर शोषण किया जाता है। इन देशों में वर्ण और जाति के आधार पर भी भेदभाव के अनेक उदाहरण अब तक देखे जाते हैं। इस प्रकार पश्चिमी प्रजातंत्रीय राज्यों में अब तक प्रजातंत्रीय समाज की स्थापना नहीं की जा सकी है। सोवियत रूस में ऊँच नीच और अमीर गरीब के भेदभाव का अन्त कर एक प्रजातंत्रीय समाज की स्थापना कर ली गयी है और इस प्रजातंत्रीय समाज में ही प्रजातंत्र अधिक सफलता के साथ काय कर सकता है।

(६) लोकतान्त्रिक के द्रवाद—साम्यवादी विचारक लोकतान्त्रिक के द्रवाद को भी सोवियत रूस में लोकतन्त्रीय व्यवस्था के अस्तित्व की पुष्टि में ही प्रस्तुत करते हैं। वे इस बात पर बल देते हैं कि जहाँ पश्चिमी देशों में नौकरशाही के द्रवाद है, सोवियत रूस में लोकतान्त्रिक के द्रवाद को अपनाया गया है, जिसके अंतर्गत सत्ता का प्रयोग निश्चित प्रतिनिधियों के द्वारा किया जाता है। उनके अनुसार इस व्यवस्था के अंतर्गत जनता के द्वारा शासन की नुटियाँ बतलायी जा सकती हैं, शासन की आलोचना की जा सकती है, सरकारी प्रस्तावों, विधेयकों और योजनाओं पर सोवियतों और समाचारपत्रों में स्पष्ट वाद-विवाद होते हैं और शासन जनता द्वारा व्यक्त किये गये विचारों के आधार पर ही अपना कार्य करता है। इस प्रकार उनके अनुसार सोवियत रूप में शासन के कार्यों की प्रक्रिया निश्चित रूप से प्रजातान्त्रिक है।

(७) सामूहिक नेतृत्व—इन सबके अतिरिक्त सोवियत नेता इस बात पर बल देते हैं कि स्टालिन के समय में चाहे सोवियत रूस में व्यक्तिगत नेतृत्व के तत्त्व की प्रधानता रही हो, लेकिन ख्रुश्चेव काल से ही सोवियत रूस में सामूहिक नेतृत्व को अपना लिया गया है। दूसरे शब्दों में, सोवियत रूस में तानाशाही का अंत हो चुका है और अब यह उदारवाद की ओर बढ़ रहा है। वर्तमान समय में सोवियत रूस में ब्रेज्नेव, कोसीगिन और अन्य साम्यवादी नेताओं का सामूहिक नेतृत्व है जो प्रजातन्त्रीय धारणा के अनुरूप है।

सोवियत रूस में अथवा प्रजातन्त्रीय देशों के ही समान सर्वोच्च सोवियत के रूप में द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका है। सोवियत संविधान के द्वारा सत्सदीय व्यवस्था को अपनाया गया है। इन सभी बातों के आधार पर न केवल साम्यवादी, वरन् कुछ अन्य विचारकों का भी कथन है कि सोवियत शासन और राज्य प्रजातन्त्र का एक श्रेष्ठ उदाहरण है।

सोवियत रूस—एक अधिनायकवादी व्यवस्था

यदि एक ओर स्टालिन, बिगिन्स्की, बव दम्पति, अनातोले फ्रास और मेक्सिम गोर्की आदि अनेक विचारक सोवियत रूस को एक श्रेष्ठ प्रजातन्त्र बतलाते हैं, तो दूसरी ओर मुनरो, एडम जॉन, यूमेन, काटर, डॉ० फाइनर, टाउस्टर और माइकेल टो० फ्लोरेन्सको जैसे अनेक विचारक इस बात का प्रबलता के साथ प्रतिपादन करते हैं कि सोवियत शासन एक प्रजातन्त्रीय व्यवस्था नहीं, वरन् अधिनायकवादी व्यवस्था का ही उदाहरण है। एडमस के अनुसार तो यह विश्व में निरंकुश शासन का सबसे प्रमुख उदाहरण है।^१ इन विचारकों के अनुसार तो सोवियत रूस का वर्तमान

^१ 'Soviet Russia is the world's most conspicuous example of despotism' —Adams John & others *Foreign Governments and their Background* p 756

तात्पर्य है 'एक व्यक्ति का अधिनायकत्व' जो साम्यवादी दल में महासचिव के पद पर आसीन हो। इस व्यवस्था में शासक वर्ग को दैवत्वपूर्ण दोषमुक्तता का स्थान प्रदान कर दिया गया है और मतभेद तथा आलोचना के लिए कोई स्थान नहीं है। अधिनायक का विरुद्ध मुद्दा खोलने वाले को द्राष्टकी, बेरिया बुल्गानिन और झुकोव के मे दिने देरने होते हैं। साम्यवादी दल में लोकतांत्रिक के द्रवाद की जो बात कही जाती है, उसमें वस्तुतः वद्रवाद ही सब कुछ है और लोकतन्त्र तो केवल कहने भर की बात है। राइट के शब्दों में 'राज्य सिद्धांत रूप में लोकतन्त्र प्रदान करता है किंतु दल वास्तविक रूप में उसे छीन लेता है।'¹

(३) नागरिक और राजनीतिक स्वतन्त्रताओं का अस्तित्व नहीं—प्रजातन्त्रीय व्यवस्था के अन्तर्गत विचार और अभिव्यक्ति, प्रेस, सम्मेलन और अन्य नागरिक स्वतन्त्रताओं का विशेष महत्त्व होता है, लेकिन सोवियत रूस में इस प्रकार की स्वतन्त्रताओं का अस्तित्व केवल कागज पर ही है, वास्तव में नहीं। यदि कोई व्यक्ति साम्यवादी नेताओं की आलोचना करता है तो उसे क्रांति विरोधी कहकर भीषणतम दण्ड दिया जाता है। सोवियत रूस के दो प्रमुख समाचारपत्र प्रावदा (Pravda) और इजवेस्तिया (Izvestia) हैं। इनमें प्रावदा साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति द्वारा प्रकाशित पत्र है और इजवेस्तिया सरकारी पत्र है। व्यवहार में दोनों ही ऊंचे स्तर में सोवियत रूस के नेतृत्व की प्रशंसा करते रहते हैं। अभी हाल ही के वर्षों (१९६२-७२) में सियानवस्की अनियल गिंसबर्ग, गलेनस्कोव, सोवियत सभ में हाइड्रोजन बम के आविष्कारक आंद्र सखारोव, कला समीक्षक विक्टर फेनबर्ग और इजीनियर बोरिसोव के साथ जिस प्रकार का व्यवहार किया गया, वह इस बात का प्रतीक है कि सोवियत शासक अब भी विरोधियों से निबटने के लिए स्टालिनवादी पद्धति को ही अपनाते हैं। इस सम्बन्ध में डॉ० जिवागो के लेखक डॉ० पास्टरनाक और स्टालिन की पुत्री स्वेनलाना के उदाहरण तो सबप्रसिद्ध हैं। वस्तुतः अब्रे गाइड ने ठीक ही कहा है कि 'सत्तार के अर्थ किसी देश में विचार इतना कम स्वतन्त्र नहीं है।'

सोवियत नागरिकों की स्वतन्त्रता पर एक बहुत बड़ा प्रतिबंध 'सोवियत गुप्तचर पुलिस (G P U) है जो बहुत अधिक सत्तिशाली है और जिसके द्वारा बिना किसी कानूनी प्रक्रिया का पालन किए नागरिकों के साथ अत्यन्त कठोर व्यवहार किया जा सकता है। वही प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus) की व्यवस्था, जिसे पश्चिमी देशों में व्यक्ति स्वतन्त्रता का सबसे बड़ा रक्षक कहा जा सकता है, सोवियत

¹ 'The state gives democracy in theory, the party takes it away in fact
—F J Wright, *An Introduction to the Study of Democratic Government*, p 110

² In no country of the World is thought less free

रूस में विद्यमान नहीं है। इस प्रकार सोवियत रूस में वह नागरिक स्वतंत्रता ही नहीं है, जिसके अभाव में लोकतंत्र के संचालन की कल्पना नहीं की जा सकती है।

(४) मौलिक अधिकारों को क्रियाविवेकी की व्यवस्था नहीं—मौलिक अधिकारों का महत्त्व ही इस दृष्टि से होता है कि उन्हें राज्य के विरुद्ध भी लागू किया जा सकता है, लेकिन सोवियत रूस में ऐसा नहीं है। रूस में नागरिक अपने अधिकारों की रक्षा के लिए यायपालिका की शरण प्राप्त नहीं कर सकते हैं और न ही यायपालिका शासन को नागरिक अधिकारों के विरुद्ध आचरण करने से रोक सकती है। अधिकारों की क्रियाविवेकी की व्यवस्था न होने के कारण उनके उल्लेख का कोई महत्त्व नहीं रह जाता है। सोवियत संविधान में ही मौलिक अधिकारों पर एक सामान्य प्रतिबंध भी लगा दिया गया है और वह प्रतिबंध यह है कि 'अधिकारों का प्रयोग समाजवादी मान्यताओं के अनुरूप होना चाहिए।' अधिकारों पर लगाये इस सामान्य प्रतिबंध से भी उनकी व्यावहारिक उपयोगिता कम हो गयी है।

(५) धार्मिक स्वतंत्रता का वस्तुतः अभाव—प्रजातंत्र अपने सभी नागरिकों के लिए धार्मिक स्वतंत्रता में विश्वास करता है। यद्यपि सोवियत संविधान के अनुच्छेद १२४ में सभी नागरिकों को अंतर्करण तथा पूजा की स्वतंत्रता दी गई है, किंतु वास्तविक स्थिति दूसरी ही है। वास्तविकता यह है कि सोवियत रूस एक साम्यवादी राज्य होने के नाते धर्म विरोधी है और नागरिकों को धार्मिक प्रचार की स्वतंत्रता के स्थान पर धर्म विरोधी प्रचार करने की स्वतंत्रता दी गयी है। ईश्वर में आस्था रखने वाले व्यक्तियों का साम्यवादी दल और सभी उत्तरदायित्वपूर्ण पदों से दूर रखा जाता है, यह स्थिति प्रजातंत्र के अनुरूप नहीं है।

(६) यायपालिका स्वतंत्र नहीं—स्वतंत्र यायपालिका प्रजातंत्र का एक प्रमुख आधार होती है, लेकिन सोवियत रूस में यायपालिका स्वतंत्र नहीं है। यायपालिका को सामान्य प्रशासन का ही एक अंग समझा जाता है, जिसके द्वारा समाजवादी मान्यताओं के अनुरूप ही आचरण किया जाता है। सर्वोच्च न्यायालय के कार्य पर भी प्रोक्कुरेटर जनरल और न्यायमन्त्री के द्वारा बहुत अधिक नियंत्रण रखा जाता है और यायपालिका शासन की इच्छा के विरुद्ध कोई कार्य नहीं कर सकती।

(७) सोवियत चुनाव पद्धति एक दिखावा मात्र—सोवियत रूस में प्रजातंत्र का दावा करने वाले व्यक्तियों के द्वारा भयंकर मताधिकार, प्रत्यक्ष निर्वाचन और गुप्त मतदान की बात कही जाती है, लेकिन साम्यवादी दल का एकाग्र प्रभुत्व होने के कारण इस चुनाव पद्धति का कोई महत्त्व नहीं रहा है। महंगारी सभ्यता और मजदूर संघ आदि सभी साम्यवादी दल द्वारा नियंत्रित हैं और सभी चुनावों के अंतर्गत एक स्थान के लिए केवल एक ही उम्मीदवार होता है। एनी स्थिति में चुनाव और लोकतंत्र एक दिखावे के अतिरिक्त और क्या है ?

सोवियत नेता अपने देश में १८ और १९ प्रतिशत नागरिकों द्वारा मताधिकार के प्रयोग की बात कहते हैं, लेकिन यह स्थिति राजनीतिक जागरूकता का परिचय देने के बजाय सर्वाधिकारवादी प्रवृत्तियों का ही परिचय देती है। इतिहास के अतगत इतने अधिक प्रतिशत मतदाताओं द्वारा मताधिकार के प्रयोग की बात हिटलर और मुसोलिनी के फासीवादी और नाजीवादी राज्यों में ही देखी गयी है।

सोवियत रूस के अतगत सत्ता में जिस प्रकार के आकस्मिक परिवर्तन होते हैं, कल तक जो शासन के अतगत सर्वोच्च पदा पर आसीन थे, उनके द्वारा जिस प्रकार से अपनी त्रुटियों को स्वीकार कर राजनीति से सयास ले लिया जाता है आदि बातें सर्वाधिकारवादी प्रवृत्तियों का ही परिचय देती हैं। इस बात में कोई भी सन्देह नहीं रहना चाहिए कि पाश्चात्य मायताओं के अनुसार सोवियत रूस की शासन व्यवस्था प्रजातन्त्रीय नहीं है। स्टालिन की मृत्यु के बाद नवीन शासन द्वारा उदारतावादी दृष्टिकोण अपनायन की बात बहुत कही जाती रही है, लेकिन इससे मूल स्थिति में कोई विशेष अंतर नहीं आया है और फाइनर के शब्दों में कहा जा सकता है कि “१९५३ के बाद कुछ उदारवादिता अपनाते हुए भी सोवियत सघ की सरकार सर्वाधिकारवादी राज्य के सभी प्रमुख तत्वों को प्रकट करती है।”¹ मुनरो ने भी इसी प्रकार का विचार व्यक्त करते हुए कहा है कि “सोवियत सघ के सविधान के अध्ययन से हम सोवियत शासन के बारे में भ्रांति में पड़ जाते हैं, क्योंकि स्टालिन सविधान ने केवल दिखावे का ही लोकतन्त्र स्थापित किया है, वास्तविक लोकतन्त्र नहीं।”

इस बान को तो सोवियत नेता भी नहीं छिपाते कि पश्चिमी अर्थों में उनकी सरकार लोकतन्त्रीय नहीं है। उनके द्वारा भी अपनी शासन व्यवस्था को लोकतन्त्र का नहीं, बरन ‘सवहारावग के अधिनायकत्व’ (Dictatorship of the Proletariat) का नाम दिया गया है। वे अपनी शासन व्यवस्था को ‘बहुजनहिताय’ बतलाते हुए इसे एक ‘उच्च प्रकार का लोकतन्त्र’ कहते हैं। वस्तुतः इसे एक उच्च प्रकार का लोकतन्त्र नहीं, बरन एक विशेष प्रकार की शासन व्यवस्था ही कहा जा सकता है जो प्रजातन्त्र की तुलना में सर्वाधिकारवाद के ही अधिक समीप है।

वस्तुतः जहाँ तक शब्दों और भावनाओं दोनों में ही प्रजातन्त्र का सम्बन्ध है विश्व के किसी भी देश के द्वारा अब तक शब्दों और भावनाओं दोनों में अर्थात् जनता का, जनता के द्वारा और जनता के लिए शासन को पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं

¹ In each one of these major respects, therefore, the government of the U.S.S.R., for all the softening of the regime since 1953 exhibits the essential features of the totalitarian state”

किया जा सका है। इस रूप में प्रजातंत्र की सिद्धि सभी सम्भव है जबकि राजनीतिक प्रजातंत्र को आर्थिक प्रजातंत्र अर्थात् समाजवाद के साथ अपनाया जाय। पश्चिमी देशों ने जहाँ राजनीतिक प्रजातंत्र को अपना लिया है, वहाँ सोवियत रूस ने आर्थिक प्रजातंत्र को अपनाया है। जिस प्रकार पश्चिमी देश आर्थिक प्रजातंत्र की ओर अग्रसर हैं, उसी प्रकार सोवियत रूस भी यद्यपि बहुत धीमी गति के साथ, लेकिन राजनीतिक प्रजातंत्र की ओर अग्रसर अवश्य ही है। एडम्स जान ने इस स्थिति के सम्प्रय में लिखा है कि "पश्चिमी देशों में राजनीतिक लोकतंत्र है और कुछ सीमा तक वे समाजवाद का भी प्रयोग करते हैं। रूस में समाजवाद है और कुछ कुछ लोकतंत्र का स्वरूप भी है। दोनों पक्षों में से कोई भी पक्ष लोकतंत्र और समाजवाद को परस्पर विरोधी नहीं मानता, अपितु दोनों पक्ष ही समाजवाद और लोकतंत्र को एक दूसरे के अनुकूल बनाना चाहते हैं।"¹

सोवियत रूस वर्तमान समय में एक अधिनायकवादी या सर्वाधिकारवादी राज्य ही है, जिसमें अभी हाल ही के कुछ वर्षों में उदारतावाद के कुछ लक्षण अवश्य देखे गये हैं। सम्भवतया आर्थिक प्रजातंत्र को पूर्णतया प्राप्त कर लिये जान के बाद सोवियत नागरिक भी राजनीतिक प्रजातंत्र की ओर आवृष्ट होगे।

प्रश्न

- १ 'सोवियत सभ में वर्तमान शासन नाम में प्रजातन्त्रीय होते हुए भी वास्तव में अधिनायकतन्त्रीय है।' आप इस विचार को कहां तक स्वीकार करते हैं ?
(आगरा, १९६३, जीवाजी, १९६५)
- २ क्या आप सोवियत सभ को जनतंत्र समझते हैं ? अपने उत्तर के लिए तर्क प्रस्तुत कीजिए।
(कानपुर, १९७०)
- ३ सोवियत सभ का सविधान कहा तक प्रजातन्त्रात्मक कहा जा सकता है ?
(लखनऊ, १९६४)
- ४ यह कहना कहां तक उचित है कि सोवियत सभ एक प्रजातन्त्रीय शासन है ? विवेचना कीजिए।
(विक्रम, १९६८)
- ५ क्या आप स्टालिन के इस कथन से सहमत हैं कि सोवियत सभ एक यथार्थ लोकतंत्र है ? अपने मत के पक्ष में कारण दीजिए।
(विक्रम, १९७०)
- ६ कारण सहित बताइए कि सोवियत रूस का सविधान सिद्धांत और व्यवहार दोनों में लोकतन्त्रात्मक है ?
(आगरा, १९७३)

¹ The Westerners have political democracy and practice some socialism. The Russians have socialism and some forms of democracy. Neither group regards democracy and socialism as diametrically opposed. Both are trying to make them compatible with each other.

और सरकार तथा जनता के बीच सम्पर्क स्थापित करने आदि से सम्बन्धित कृतव्य भी पूरे करने होते हैं। प्रतिनिधि के सम्बन्ध में सोवियत मान्यता यह है कि वह जनता का सेवक और सर्वोच्च सोवियत में उनका सदेगवाहक होता है।¹

सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों को वापस बुलाने की पद्धति (System of Recall)—सर्वोच्च सोवियत के एक सदस्य को जनता द्वारा वापस बुलाया जा सकता है, यदि उसने अपन निर्वाचका का विश्वास प्राप्त न किया हो या अपने ऊचे पद की मर्यादा के विरुद्ध कोई कार्य किया हो। प्रतिनिधि (Deputy) को वापस बुलाने का प्रश्न निर्वाचकों की किसी सभा में उठाया जा सकता है। सम्बन्धित प्रतिनिधि रक्षा के लिए अपना बयान सर्वोच्च सोवियत अथवा निर्वाचका के सामने दे सकता है। सम्बन्धित प्रतिनिधि और उसके विपक्षी दोनों ही अपने विचार का प्रचार कर सकते हैं। प्रेज़िडियम प्रतिनिधि को वापस बुलाने के सम्बन्ध में मतदान का प्रवर्ध करती है। मतदान निर्वाचकों की एक सभा में हाथ उठवा कर लिया जाता है। सर्वोच्च सोवियत के एक सदस्य को वापस बुलाया समाप्त जाता है, यदि उसके निर्वाचन क्षेत्र के आधे से अधिक मतदाता उसके विरुद्ध मत दे दें। इस प्रकार उस सदस्य का स्थान रिक्त हो जाता है और दो महीने के अन्दर ही उसके स्थान पर नया सदस्य चुन लिया जाता है। अब तक सर्वोच्च सोवियत के कुल १० सदस्यों को वापस बुलाया गया है।

अधिवेशन (Sessions)—सर्वोच्च सोवियत का चुनाव हो चुकने के बाद शीघ्रातिशीघ्र अधिवेशन बुलाया जाता है और कानून के अनुसार इसमें तीन माह से अधिक विलम्ब नहीं किया जा सकता है। अनुच्छेद ४६ के अनुसार प्रेज़िडियम के द्वारा वष में दो बार सर्वोच्च सोवियत का अधिवेशन बुलाया जाना आवश्यक है। प्रेज़िडियम के द्वारा अपने विवेक में या किसी एक सघीय गणराज्य की मांग पर सर्वोच्च सोवियत का असाधारण अधिवेशन बुलाया जा सकता है। एक अधिवेशन की अवधि बहुत ही कम (सामान्यतया ७-८ दिन) होती है। सविधान के अन्तर्गत दोनों सदनों की संयुक्त बैठक बुलाने की भी व्यवस्था है। प्रेज़िडियम, मंत्रिपरिषद और सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के निर्वाचन तथा आयोगों के प्रतिवेदना पर विचार करने के लिए दोनों सदनों की संयुक्त बैठक बुलाई जाती है। संयुक्त बैठक की अव्यक्तता सघीय सोवियत तथा राष्ट्रीयताओं की सोवियत के महापति वारी वारी से करते हैं। सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों का अधिवेशन एक साथ प्रारम्भ तथा समाप्त होता है।

सर्वोच्च सोवियत के पदाधिकारी—सर्वोच्च सोवियत के दोनों ही सदन अपने लिये अलग अलग एक महापति तथा ४ उपमहापति निर्वाचित करते हैं। इनका चुनाव ४ वर्ष की अवधि के लिए किया जाता है। दोनों ही सदनों के महापति अपने-

¹ Towster Julian, *Political Power in the U S S R* p 252

अपने सदन के अधिवेशनों की अध्यक्षता करते हैं तथा उनकी कायवाही और प्रक्रिया का संचालन करते हैं। सर्वोच्च सोवियत के किसी भी सदन के सभापति को वृत् गौरव, प्रतिष्ठा और विशेषाधिकार प्राप्त नहीं हैं जो अन्य देशों के सदनों के अध्यक्ष, विशेषकर निम्न मदन के अध्यक्ष, को प्राप्त हैं।

सर्वोच्च सोवियत की शक्तियाँ तथा कार्य

सोवियत सविधान के अनुच्छेद ३० में उल्लेख है कि 'सर्वोच्च सोवियत राज्य की शक्ति का सर्वोच्च अंग है।' सर्वोच्च सोवियत इस दृष्टि से सर्वोच्च है कि इस कानून निर्माण की अनन्य शक्ति प्राप्त है और शासन कार्य से सम्बन्धित अन्य महत्त्वपूर्ण सत्ताओं के सदस्य (मंत्रिपरिषद और प्रेजिडियम के सदस्य) सर्वोच्च सोवियत के द्वारा निर्वाचित होते तथा इसी के प्रति उत्तरदायी हैं।

सर्वोच्च सोवियत की शक्तियों तथा कार्यों का अध्ययन निम्न रूपों में किया जा सकता है

(१) विधायी शक्तियाँ—सोवियत सविधान के अनुच्छेद १४ में मघीय सरकार के क्षेत्राधिकार का वर्णन किया गया है और मघीय क्षेत्राधिकार के समस्त विषयों पर एकमात्र सर्वोच्च सोवियत को कानून निर्माण की शक्ति प्राप्त है। सविधान के अनुच्छेद ३२ में लिखा है कि, 'सोवियत सघ की विधायी शक्ति अनन्य रूप से सर्वोच्च सोवियत के पास है।' सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्मित कानूनों पर किसी को भी निषेधाधिकार के प्रयोग की शक्ति प्राप्त नहीं है। इन कानूनों को सोवियत रूस के उच्चतम न्यायालय द्वारा भी रद्द नहीं किया जा सकता है, क्योंकि सविधान की व्याख्या करने की शक्ति सोवियत सघ के उच्चतम न्यायालय के पास नहीं है। यह शक्ति तो सोवियत रूस में प्रेजिडियम के पास ही है। सर्वोच्च सोवियत द्वारा पास किये गये कानून मारे दश पर लागू होते हैं। सविधान के अनुच्छेद २० में उल्लेख है कि यदि सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्मित कानून और इसके गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियत (राज्यों के विधान मण्डल) द्वारा निर्मित कानूनों में किसी प्रकार का विरोध उत्पन्न हो जाय तो सघ की सर्वोच्च सोवियत का कानून माय समझा जायगा और राज्यों के कानून की मायता नहीं मिलेगी।^१

सर्वोच्च सोवियत के अवकाश काल में प्रेजिडियम द्वारा जारी किये गये अध्यादेशों का अनुसमयन सर्वोच्च सोवियत द्वारा किया जाना आवश्यक है।

प्रेजिडियम अपनी इच्छा से या किसी मघीय गणराज्य की माँग पर किसी

^१ 'The legislative power of the U S S R is exercised exclusively by the Supreme Soviet of the U S S R
—Article 32 of the Soviet Constitution

^२ In the event of divergence between the law of a Union Republic and a law of the Union the Union law shall prevail

कानून पर जनमत सग्रह करा सकती है, परंतु अभी तक किसी भी कानून पर जनमत सग्रह नहीं हुआ है। वास्तव में सग्रह तभी हो सकता है, जबकि साम्यवादी दल व सर्वोच्च नेता चाहे और समस्त कानून निर्माण साम्यवादी दल की इच्छानुसार ही होता है, अतः जनमत सग्रह की आवश्यकता नहीं रहती।

(२) सविधान में सशोधन करने का अधिकार—सर्वोच्च सोवियत को हम क सविधान में सशोधन करने का अधिकार प्राप्त है और उसके द्वारा यह कार्य अकते ही किया जा सकता है। संप्रदानिक सशोधन की पद्धति सरल है और अनुच्छेद १४६ के अनुसार सर्वोच्च सोवियत के दाना मदन पृथक-पृथक अपने उपस्थित और मन देने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से प्रस्ताव पारित कर सविधान में सशोधन कर सकते हैं।

सर्वोच्च सोवियत का यह दखन का भी अधिकार है कि मधीय गणराज्यों की इकाइयों के सविधान तथा कानून समस्त सोवियत सभ के सविधान तथा कानूनों क अनुबून हो।

(३) वदेशिक सम्बन्धों का सचालन और सुरक्षा सम्बन्धी शक्ति—सर्वोच्च सोवियत को ही सोवियत सभ के वदेशिक सम्बन्धों का नियमित एव नियंत्रित करने का अधिकार है। वह यह नियंत्रण करती है कि अंतरराष्ट्रीय मामला में सोवियत सभ किस सीमा तक भाग ले। युद्ध तथा शांति के प्रश्ना का नियंत्रण, विदेशी राज्यों से की जान वाली संधियों की संपुष्टि, युद्ध की घोषणा और देश की रक्षा हेतु सेना के संगठन का अधिकार भी सर्वोच्च सोवियत को ही प्राप्त है। वह उस सामान्य प्रणाली का भी नियंत्रण करती है, जिसके अनुसार मधीय गणराज्या को विदेशी राज्यों के साथ अपने सम्बन्धों का सचालन करना है। देश की सुरक्षा केन्द्रीय सरकार का विषय है। अतः सर्वोच्च सोवियत ही सभ के रक्षा साधना की व्यवस्था करती है, सशस्त्र बलों का नियंत्रण तथा सचालन करती है।

(४) वित्तीय शक्ति—सर्वोच्च सोवियत को वित्तीय क्षेत्र में व्यापक शक्ति प्राप्त है। सबसे प्रथम सर्वोच्च सोवियत समस्त रूसी सभ के लिए एक 'संक्षिप्त आय व्ययक' (Consolidated Budget) तैयार करती है। वही यह नियंत्रण करती है कि राजस्व और खर्च की कौन सी मदें सभ की जायेंगी और कौन सी मधीय गणराज्या को प्राप्त होंगी। द्वितीय, सर्वोच्च सोवियत सभ की जायिक योजनाओं को अपनी अनुमति देती है और राज्य के एकमात्र अधिकार के आधार पर विदेशी व्यापार का सचालन करती है। तृतीय, यह मुद्रा, उधार लेने और देने की व्यवस्था का निर्देशन और राज्य बीम का संगठन देखती है। चतुर्थ, सभ के क्षेत्राधिकार में जो वस्तु तथा औद्योगिक, कृषि और व्यापार सम्बन्धी उद्यम तथा सस्थाएँ जाती हैं उनके प्रशासन की देखभाल यही करती है। पंचम, यह खनिज पदार्थ, वन और नदियाँ के प्रयोग के बारे में मूल मिद्धांत निर्धारित करती और यातायात तथा परिवहन प्रशासन की देखभाल करती है।

(५) सघीय व्यवस्था के सम्बन्ध में शक्ति—अनुच्छेद १४ के अनुसार सर्वोच्च सोवियत को यह अधिकार है कि वह नवीन गणराज्यों को सघ में प्रवेश प्रदान कर सके। सघीय गणराज्यों के अंदर नये स्वायत्त गणराज्यों तथा स्वायत्त प्रदेशों का निर्माण भी सर्वोच्च सोवियत की अनुमति से ही किया जा सकता है।

(६) नियुक्ति और निर्वाचन सम्बन्धी शक्ति—सर्वोच्च सोवियत की चुनाव सम्बन्धी शक्ति बहुत व्यापक है। विश्व के किसी भी अन्य देश के विधानमण्डल को इतने अधिक पदाधिकारियों के चुनाव नहीं करने होते। सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन अपनी मयुक्त बैठक में सोवियत सघ के प्रेजिडियम, मन्त्रिपरिषद, सर्वोच्च न्यायालय तथा अन्य न्यायाधीशों और प्रोव्यूरेटर जनरल का निर्वाचन करते हैं। प्रेजिडियम और मन्त्रिपरिषद सर्वोच्च सोवियत के ही प्रति उत्तरदायी होते हैं। परन्तु सर्वोच्च सोवियत के ये कार्य केवल औपचारिक हैं और वस्तुतः इन कार्यों का सम्पादन साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति के राजनीतिक ब्यूरो द्वारा किया जाता है।

(७) अन्वेषण सम्बन्धी शक्ति—सर्वोच्च सोवियत को कुछ अन्वेषण सम्बन्धी शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। वह सोवियत सघ की किसी भी कार्यवाही या आय-यय परीक्षण के लिए आयोग नियुक्त कर सकती है और सभी सरकारी अधिकारियों के लिए आवश्यक है कि वे इस प्रकार के आयोग को जाँच कार्य में सभी आवश्यक सहायता दें।

सोवियत संविधान के निर्माताओं का शक्ति पथक्करण के सिद्धांत में विश्वास नहीं था, अतः सर्वोच्च सोवियत को न केवल विधायी, वरन् प्रशासनिक और न्यायिक क्षेत्र में भी व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गई हैं। सिद्धांततः सर्वोच्च सोवियत को ब्रिटिश मसद के समान प्रभुताधारी कहा जा सकता है।

सर्वोच्च सोवियत की वास्तविक स्थिति

संविधान द्वारा सर्वोच्च सोवियत को सोवियत राजसत्ता का सर्वोच्च अंग तथा एकमात्र विधि निर्मात्री संस्था घोषित किया गया है। संविधान द्वारा सर्वोच्च सोवियत को प्रदत्त शक्तियों की सूची पर्याप्त व्यापक और अत्यंत प्रभावशाली है। लेकिन यह नहीं समझ लिया जाना चाहिए कि सर्वोच्च सोवियत इन सभी शक्तियों का व्यावहारिक प्रयोग करने की स्थिति में है। व्यवहार में ऐसे अनेक कारण हैं जिनसे सर्वोच्च सोवियत की स्थिति बहुत अधिक मर्यादित हो गई है।

सबप्रथम, सोवियत रूस में केवल एक ही दल (साम्यवादी दल) का अस्तित्व है। संविधान के अनुच्छेदों में जो कुछ भी कहा गया है व्यवहार में सोवियत शासन व्यवस्था का संचालन साम्यवादी दल के द्वारा किया जाता है। साम्यवादी दल के अधिक महत्त्वपूर्ण सदस्य प्रेजिडियम और मन्त्रिपरिषद के सदस्य होते हैं और कम महत्त्वपूर्ण सदस्य सर्वोच्च सोवियत के। साम्यवादी दल में अत्यधिक कठोर अनुशासन है और लोकतान्त्रिक के द्रवाद के सिद्धांत के अनुसार दल की निम्न सत्ताओं के लिए दल की उच्च सत्ता की जाना का पालन अनिवार्य है। ऐसी स्थिति में सर्वोच्च सोवियत दल की उच्च सत्ता के नियंत्रण पर स्वीकृति की मोहर लगाता ही कार्य करती है।

द्वितीय, सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों की अल्पावधि के कारण सर्वोच्च सोवियत की स्थिति बहुत अधिक निबल हो गई है। सर्वोच्च सोवियत अधिक से अधिक वष में केवल दो सप्ताह के लिए अधिवेशन म रहती है और सविधान के अनुसार अधिवेशनों के अन्तरकाल में सर्वोच्च सोवियत के अधिकारों का प्रयोग प्रेजिडियम करता है। अल्पावधि के कारण सर्वोच्च सोवियत मंत्रिपरिषद तथा प्रेजिडियम के आदेशों और निर्णयों का अनुमोदन करने के अतिरिक्त और क्या कर सकती है। टाउम्टर ने इस सम्बन्ध में लिखा है, "आज्ञापितियों (Decreets) का विवरण प्रस्तुत किये जाने के पश्चात् १ तो सर्वोच्च सोवियत में उन पर वादविवाद होता है और न विचार, वरन् उनके प्रस्तावित किये जाने के पश्चात् शीघ्र ही उन्हें अनुमोदित कर दिया जाता है।

तृतीय, सर्वोच्च सोवियत द्वारा मंत्रिपरिषद और प्रेजिडियम के सदस्यों तथा अन्य अधिकारियों को चुनने की शक्ति भी नाममात्र की ही है। वस्तुतः जो सूची साम्यवादी दल के नेताओं द्वारा प्रस्तावित की जाती है, सर्वोच्च सोवियत उसका समर्थन कर देती है। उदाहरणस्वरूप, १६ मार्च १९४६ को लगभग १८२ पदाधिकारियों को ७० मिनट की बैठक में चुन लिया गया। ऐसी स्थिति में वास्तविकता का सहज ही अनुमान लगाया जा सकता है।

चतुर्थ, सोवियत रूस में साम्यवादी दल का एकाधिकार है और सर्वोच्च सोवियत में कोई विरोधी दल नहीं है। यह तथ्य है कि विरोधी दल के अभाव में कोई भी व्यवस्थापिका अपने कर्तव्यों का भलीभाँति सम्पादन नहीं कर सकती।

पंचम, वैसे तो सभी दशों में व्यवस्थापिका के सदस्य सामान्य योग्यता वाले व्यक्ति होते हैं, लेकिन सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों के बारे में यह बात विशेष रूप से लागू होती है। सर्वोच्च सोवियत में व्यावसायिक राजनीतिज्ञ नहीं होते, वरन् सामान्य श्रमिक और किसान होते हैं। सामान्य योग्यता वाले ये व्यक्ति इस स्थिति में नहीं होते कि विधेयको या प्रशासनिक विषयों के सम्बन्ध में उपयोगी सुझाव दे सकें। अतः सर्वोच्च सोवियत के हाथ में कोई प्रभावशाली शक्ति नहीं है।

वस्तुस्थिति यह है कि साम्यवादी दल के नेता सर्वोच्च सोवियत का उपयोग दल की नीति और विचारधारा समझाने के एक महत्त्वपूर्ण मंच के रूप में करते हैं। साम्यवादी दल के नेता सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों को दलीय दृष्टिकोण से अवगत करते हैं और सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों से इस बात की अपेक्षा की जाती है कि वे सामान्य जनता को दलीय दृष्टिकोण से अवगत करावेंगे। विशेष बात यह है कि सविधान के अन्तर्गत सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों का यह एक विशेष कर्तव्य बतलाया गया है। जूलियन टाउम्टर ने इस सम्बन्ध में कहा है कि—“सर्वोच्च सोवियत ने अब तक प्रमुखतया केवल एक पुष्टि करने वाली व प्रचार करने वाली सत्स्था के रूप में ही कार्य किया है। समय समय पर अथवा जब आवश्यक हो, प्रतिनिधि सत्स्था के रूप में सरकार की नीति को स्वीकृति प्रदान कर देना मात्र इसका प्रमुख उद्देश्य

प्रतीत होता है।¹ फाइनर के द्वारा ऐमा ही विचार व्यक्त किया गया है और न्युमन भी इस सम्बन्ध में लिखते हैं कि—“वह सत्था जो नीति का निर्माण नहीं करती और वास्तव में नीति निर्धारण में जिसका कोई हाथ नहीं होता है, उसके सम्बन्ध में आसानी से यह नहीं कहा जा सकता कि वह सत्ताधारी है। यह भी एक सच्चाई है कि पास किये जाने वाले कानूनों की अधिकतम सत्था का प्रारम्भ सर्वोच्च सोवियत नहीं करती है, वरन् वे प्रेजीडियम की ओर से आज्ञापत्रों (Decrees) अथवा निणयो और अध्यादेशों के रूप में सरकार की ओर से पेश किये जाते हैं।”²

यद्यपि सर्वोच्च सोवियत एक प्रभुत्व सम्पन्न सत्था नहीं है, लेकिन इसके साथ ही उसे एक गूय कहना त्रुटिपूर्ण होगा। इसका थोड़ा बहुत प्रभाव नसी जीवन पर अवश्य ही है। आग और जिग ने इसका मूल्यांकन करते हुए लिखा है ‘पश्चिमी विचारों में सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत भले ही एक वास्तविक वाद विवाद सत्था न हो, परन्तु यह अनुमान नहीं लगा लिया जाना चाहिए कि वह सोवियत सघ के सावजनिक मामलों पर कम से कम उचित मात्रा में भी प्रभाव नहीं डालती।’³ चर्चवाड जैसे विचारक भी सोवियत रूस की सर्वोच्च सोवियत को सरकार की नीति पर रबड की मुहर लगाने वाली सत्था कह जाने को उचित नहीं समझते हैं। चर्चवाड जैसे लेखकों के द्वारा यह विचार भी व्यक्त किया गया है कि न केवल सोवियत रूस की व्यवस्थापिका, अर्थात् सर्वोच्च सोवियत, वरन् विश्व के लगभग सभी देशों में व्यवस्थापिका की स्थिति पतनो-मुख है।⁴

यद्यपि चर्चवाड के तर्क का कुछ महत्त्व है, लेकिन टाउस्टर, फाइनर और न्युमन का दृष्टिकोण ही सत्य के अधिक समीप है। सर्वोच्च सोवियत की वास्तविक

- 1 The Supreme Soviet has so far operated primarily as a ratifying and propagating body Its chief purpose appears to be periodically or as occasion demands to lend the voice of approval of a representative body to governmental policy —*Towster Jullian*
- 2 An institution which does not determine policy which in fact has no hand in determining action of policy cannot easily be held to possess power It is also a fact that overwhelming majority enactments do not come from the Supreme Soviet but from its Presidium in the form of decrees or from the government in the form of decisions and ordinances —*Neumann G Robert, European and Comparative Governments, p 599*
- 3 ‘In the Western sense the Supreme Soviet of U S S R may not be truly deliberative body—certainly it does not conform to the pattern of Western legislative bodies but it should not be assumed that it does not exercise atleast a reasonable amount of influence in the public affairs of the Soviet Union —*Ogg & Zink Modern Foreign Governments, p 860*
- 4 Churchward *Contemporary Soviet Governments p 130*

स्थिति पर विचार करते हुए हमें सोवियत रूस की एकदलीय व्यवस्था और सवहारा-वग के अधिनायकत्व की पृष्ठभूमि को दृष्टि में रखना होगा, जिन्होंने सर्वोच्च सोवियत की शक्ति और सम्मान को निश्चित रूप से आघात पहुँचाया है। यह तथ्य है कि भारतीय या ब्रिटिश ससद या अमरीकी कांग्रेस अथवा अन्य किसी पश्चिमी प्रजातन्त्रीय देश की तुलना में सर्वोच्च सोवियत का सोवियत शासन व्यवस्था में अपेक्षाकृत निबल स्थिति ही प्राप्त है।

सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों का पारस्परिक सम्बन्ध

वर्तमान समय में विश्व के लगभग सभी देशों में द्वि सदनात्मक व्यवस्थापिका को अपनाया गया है और सोवियत संघ में भी सर्वोच्च सोवियत के दो सदन हैं—सघीय सोवियत तथा राष्ट्रीयताओं की सोवियत। सामान्यतया विश्व के अन्य देशों में प्रथम सदन का निर्माण प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर और द्वितीय सदन का निर्माण अप्रत्यक्ष निर्वाचन या मनोनयन आदि के आधार पर किया जाता है। लेकिन सोवियत रूस में अमरीकी कांग्रेस के समान ही सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों का निर्माण प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर ही किया जाता है।

जहाँ तक सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों के पारस्परिक सम्बन्ध का प्रश्न है, सोवियत संविधान द्वारा दोनो सदनों को समान अधिकार तथा कार्य प्रदान किये गये हैं और दोनो सदनों का कार्यकाल भी समान (४ वर्ष) है। सघीय सोवियत तथा राष्ट्रीयताओं की सोवियत दोनो के अधिवेशन एक साथ प्रारम्भ तथा समाप्त होते हैं। संविधान के अनुसार कोई भी विधेयक किसी भी सदन में प्रस्तावित हो सकता है और दोनो सदनों की स्वीकृति के बिना कानून का रूप धारण नहीं कर सकता।

यदि किसी विषय पर दोनो सदनों में मतभेद हो, तो संविधान के अनुच्छेद ४७ के अनुसार वह विषय दोनो सदनों के बराबर-बराबर सदस्यों की एक 'समझौता समिति' (Conciliation Commission) के पास प्रस्तुत किया जाता है। यदि दोनो में से किसी एक सदन की समझौता समिति का प्रस्ताव मान्य न हो या समिति नियम नहीं दे सके, तो वह विषय दोनो सदनों में पुनः विचार के लिए प्रस्तुत किया जाता है। यदि इस बार भी दोनो सदनों में मतभेद रहे, तो प्रेजिडियम को अधिकार है कि वह दोनो सदनों को विघटित कर नवीन निर्वाचन का आदेश दे। ऐसी स्थिति में दो सदन के अन्दर नवीन निर्वाचन आवश्यक है और नयी सर्वोच्च सोवियत ही उस विषय पर विचार करती है। सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों की शक्तियाँ इस सीमा तक समान हैं कि सर्वोच्च सोवियत के संयुक्त अधिवेशन में दोनो के सभापति क्रम क्रम से सभापतित्व करते हैं, जबकि अन्य देशों में प्रथम सदन का अध्यक्ष ही संयुक्त अधिवेशन का सभापतित्व करता है।

अधिकार तथा कार्यों की दृष्टि से राष्ट्रीयताओं की सोवियत की स्थिति अन्य देशों के द्वितीय सदन (संयुक्त राज्य अमरीका की मीनेट को छोड़कर) की तुलना में अच्छी है। सोवियत रूस की राष्ट्रीयताओं की सोवियत को स्विट्जरलैण्ड की सघीय

सभा के द्वितीय सदन राज्य परिषद (Council of State) के समान कहा जा सकता है, क्योंकि इन दोनों देशों में द्वितीय सदन को प्रथम सदन के समकक्ष ही स्थिति प्राप्त है।

सर्वोच्च सोवियत में समिति व्यवस्था

जिस प्रकार ब्रिटेन, अमरीका और भारत आदि देशों में समितियाँ कानून निमाण में पर्याप्त प्रभावशाली भूमिका अदा करती हैं उसी प्रकार सोवियत संघ में भी विधायी कार्यों के लिए समिति व्यवस्था को अपनाया गया है। समितियों को वहाँ 'आयोग' (Commission) का नाम दिया गया है और सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन अपने कार्यों को सुचारु रूप से चलाते के लिए स्थायी तथा अस्थायी आयोगों की स्थापना कर सकते हैं। ये आयोग अपने अधिकार क्षेत्र में आने वाले सभी विषयों पर पूणता और आवश्यक गम्भीरता के साथ विचार करते हैं। स्थायी आयोगों का गठन सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनो द्वारा पृथक पृथक किया जाता है। इनका निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के प्रथम अधिवेशन में ही होता है तथा इनका कार्यकाल सदनो के कार्यकाल के समान ही होता है। ये आयोग विभिन्न मंत्रालयों तथा विभागों से आवश्यक सूचनाएँ सामग्री और लेख पत्र आदि माग सकते हैं। दोनों सदन निम्न आयोगों की नियुक्ति करते हैं

(१) विधायी सुझाव आयोग (Commission of Legislative Proposals)—यह आयोग नवीन विधेयकों के प्रारूपों का निर्माण करता है। आयोग सदन में प्रस्तावित विधेयक पर मशीन भी प्रस्तुत कर सकता है। यह आयोग अपने कार्य के लिए विनोपज्ञों, वैज्ञानिकों, श्रमिकों और नागरिकों की बड़ी संख्या द्वारा प्रस्तुत सुझावों का ध्यानपूर्वक अध्ययन करता है।

आयोग विधेयकों पर पूणतया जनतांत्रिक रीति से विचार करता है तथा इसका प्रत्येक निणय बहुमत द्वारा होता है। यदि आयोग का कोई सदस्य किसी निश्चय से असहमत हो, तो वह अपने विचार उस समय प्रकट कर सकता है, जब सदन के विचाराय विधेयक प्रस्तुत किया जाय। आयोग को अपना निणय करने के लिए उसके दो तिहाई सदस्यों का उपस्थित होना आवश्यक है।

(२) बजट आयोग (Budget Commission)—यह आयोग सर्वोच्च सोवियत के सामने रखे गये या रखे जाने वाले आय-व्यय के प्रस्तावों की जाँच करता है। इसके द्वारा पूरक माँगों की पूर्ति, आर्थिक और लेख सम्बन्धी प्रश्नों तथा राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं पर भी अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की जाती है।

(३) परराष्ट्र सम्बन्धी आयोग (Foreign Affairs Commission)—यह आयोग विभिन्न संधियों को स्वीकार या अस्वीकार करने या अन्य अंतरराष्ट्रीय प्रश्नों पर सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनो या प्रेजीडियम के सम्मुख अपने विचार

प्रस्तुत करता है। यह आयोग वंदेशिक नीति सम्बन्धी विधेयको के प्रारूपों का निर्माण कर सर्वोच्च सोवियत के सम्मुख विचाराय प्रस्तुत करता है।

(४) आर्थिक आयोग (Economic Commission)—यह आयोग केवल राष्ट्रीयताओं की सोवियत द्वारा नियुक्त किया जाता है। इसका काय विभिन्न सघीय गणराज्यों की आर्थिक तथा नियोजन सम्बन्धी व्यवस्था तथा आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक जीवन में उन्नति करने वाले प्रश्नों पर विचार करना होता है।

उक्त आयोगों के अतिरिक्त कुछ और आयोगों की स्थापना की गयी है, जिनमें मुख्य हैं 'प्रमाण समिति' (Credential Commission) तथा 'ज्येष्ठतर सदस्यों की परिषद' (Council of Elders)। प्रमाण समिति दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्यों के प्रमाण पत्रों की जांच करती है तथा अपने अपने सदन को प्रस्ताव करती है कि उन्हें सदन की सदस्यता प्रदान की जाय। वह किसी सदस्य के चुनाव को रद्द करने का प्रस्ताव भी कर सकती है। ज्येष्ठतर सदस्यों की परिषद अपने सदन के कायक्रमों को निश्चित करने में सहायता प्रदान करती है।

सर्वोच्च सोवियत अपना काय और अधिक सुविधाजनक रूप में संचालित करने के लिए उप-आयोग या विशेष आयोग की नियुक्ति कर सकती है।

विधि निर्माण की प्रक्रिया (Law making Procedure)—विधि निर्माण के सम्बन्ध में सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त है। अन्य प्रजातन्त्रीय देशों में कम से कम वित्तीय विधेयको के सम्बन्ध में प्रथम सदन को विशेष स्थिति प्राप्त होती है, लेकिन सोवियत रूस में इस सम्बन्ध में भी दोनों सदनों के अधिकार समान हैं। सामान्यतया सभी विधेयक दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में प्रस्तावित किये जाते हैं। विधेयक मंत्रिपरिषद या सर्वोच्च सोवियत के किसी सदन द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं। किसी एक सदन द्वारा प्रस्तुत किये जाने वाले विधेयको के प्रारूप का निर्माण उस सदन का 'व्यवस्थापन सुझाव आयोग' करता है। मंत्रिपरिषद द्वारा प्रस्तावित किये जाने वाले विधेयको पर सबसे प्रथम व्यवस्थापन सुझाव आयोग विचार करता है तथा किसी भी सदन द्वारा विधेयक पर विचार किये जाने के पूर्व आयोग का अध्यक्ष सदन के सम्मुख विधेयक के सम्बन्ध में आयोग का दृष्टिकोण प्रस्तुत करता है। इसके बाद सदन के सदस्य विधेयक पर विचार व्यक्त करते हैं। इसके बाद कोई मंत्री भाषण देता है और सदन द्वारा की गयी आलोचनाओं का उत्तर देता है। इसी समय वह मंत्रिपरिषद द्वारा स्वीकृत सशोधनों का व्यौरा भी प्रस्तुत करता है। तत्पश्चात् विधेयक की प्रत्येक धारा पर मतदान कराया जाता है तथा सशोधन के उपरान्त जिस रूप में विधेयक स्वीकृत किया जाता है, उसी रूप में उस सदन द्वारा पारित समझा जाता है। इसके बाद उस दूसरे सदन में भेज दिया जाता है, जहाँ पर भी विधेयक के सम्बन्ध में इसी प्रकार की भाषणावली होती है। यदि दूसरा सदन विधेयक में कुछ सशोधन करता है और प्रथम सदन उसे मान

- २ सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सगठन, कार्यों और शक्तिया का वणन कीजिए ।
(आगरा, १९६५, ७२, विप्रम, १९६३, ६८ ७२, लखनऊ, १९६४, ६७, ६६, ७१, जीवाजी, १९६५)
- ३ सोवियत सघ के प्रथम सदन के निर्माण और शक्तिया का वणन कीजिए । सोवियत सघ मे शासन और साम्यवादी दल के मन्त्र-घो का वणन कीजिए ।
(आगरा, १९६८)
- ४ स्विटजरलैण्ड और सोवियत सघ के सघीय शासना के उच्च सदन की स्थिति की तुलना कीजिए ।
(कानपुर, १९७०)
- ५ सर्वोच्च सोवियत के गठन, शक्तियो और विशेषताओ का वणन कीजिए ।
(लखनऊ, १९६१)

लेता है, तो वह विधेयक कानून बन जाता है। यदि विधेयक के सम्बन्ध में दोनों सदनों में मतभेद उत्पन्न हो जाय, तो इन मतभेदों को दूर करने के लिए एक 'समझौता आयोग' (Conciliation Commission) की नियुक्ति की जाती है, जिसमें दोनों सदनों के प्रतिनिधि समान संख्या में होते हैं। यदि आयोग मतभेदों को दूर करने में सफल हो जाता है तो वह कानून बन जाता है, अन्यथा प्रेजीडियम के द्वारा सर्वोच्च सोवियत को भंग कर नवीन चुनावों की व्यवस्था की जाती है।

वित्तीय विधेयकों के सम्बन्ध में भी इसी प्रकार की प्रक्रिया अपनायी जाती है। वित्त विधेयक भी सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के मयुक्त अधिवेशन में प्रस्तुत किये जाते हैं। वित्त मंत्री द्वारा बजट प्रस्तुत किया जाता है और उसके भाषण के पश्चात् दोनों सदन उस पर पृथक् पृथक् विचार करते हैं। सर्वप्रथम, उस पर बजट आयोग का प्रवक्ता भाषण करता तथा सशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव प्रस्तुत करता है। तत्पश्चात् सदन के सदस्य अपने विचार व्यक्त करते और सशोधन प्रस्तुत करने हैं। सदस्यों द्वारा विचार व्यक्त किये जाने के बाद वित्त मंत्री भाषण करता है तथा जिन सशोधनों को स्वीकार किया जाता है उनके सम्बन्ध में सदन को सूचना देता है। अतः बजट आयोग का प्रवक्ता पुनः भाषण देता और बजट के विभिन्न भागों पर मतदान होता है। बजट पर एक सदन की स्वीकृति मिल जाने पर उसे दूसरे सदन में भेज दिया जाता है। वहाँ पर भी बजट के सम्बन्ध में इसी प्रकार की प्रक्रिया अपनायी जाती है और दूसरे सदन द्वारा भी पास कर दिये जाने पर बजट पारित समझा जाता है।

कानून निर्माण की प्रक्रिया के सम्बन्ध में विशेष बात यह है कि सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन बहुत अल्पकालीन होते हैं और इतने कम समय में विधेयकों पर पूर्ण वादविवाद नहीं हो पाता। वस्तुस्थिति यह है कि वहाँ साम्यवादी दल के निर्देशन में आयोग ही विधेयकों के सम्बन्ध में समस्त कार्य करते हैं। सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों का अधिकार है कि वे विधेयकों की आलोचना कर सकते और सुझाव प्रस्तुत कर सकते हैं। लेकिन यह एक ऐसा औपचारिक अधिकार है जिसका व्यवहार में कभी प्रयोग नहीं किया जाता। एकदलीय व्यवस्था और साम्यवादी दल में कठोर दलीय अनुशासन होने के कारण वास्तविकता यह है कि सभी सदस्य विधेयकों के पक्ष में ही वोलते हैं और मतदान के समय उनके पक्ष में ही मतदान करते हैं। कानून निर्माण का समस्त कार्य साम्यवादी दल की इच्छानुसार ही सम्पन्न होता है।

प्रश्न

- 1 क्या यह सत्य है कि सर्वोच्च सोवियत, सोवियत शासन का सबसे अधिक शक्तिशाली अंग है ?
(आगरा, १९६३, ६६)

- २ सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सगठन, कार्यो और शक्तियो का वणन कीजिए ।
(आगरा, १९६५, ७२, विक्रम, १९६३, ६८ ७२,
लखनऊ, १९६४, ६७, ६९, ७१, जीवाजी, १९६५)
- ३ सोवियत सघ के प्रथम सदन के निमाण और शक्तियां का वणन कीजिए ।
सोवियत सघ मे शासन और साम्यवादी दल के सम्बन्धो का वणन कीजिए ।
(आगरा, १९६८)
- ४ स्विटजरलैण्ड और सोवियत सघ के सघीय शासना के उच्च सदन की स्थिति की तुलना कीजिए ।
(कानपुर, १९७०)
- ५ सर्वोच्च सावियत के गठन, शक्तिया और विशेषताओ का वणन कीजिए ।
(लखनऊ, १९६१)

5

प्रेजिडियम (PRESIDIUM)

‘ सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेजिडियम इसे प्रदान की गई शक्तियों के आधार पर सोवियत सभ की राज्य शक्ति का सर्वोच्च और स्थायी रूप में काय करने वाला अंग है ।’¹

—कारपिन्स्की

प्रेजिडियम

सोवियत शासन व्यवस्था की एक अत्यधिक महत्त्वपूर्ण और सर्वाधिक रोचक सस्था प्रेजिडियम है । यह एक ऐसी विशेष सस्था है, जिसका सादृश्य विश्व के अन्य किसी देश में नहीं मिलता । सामान्यतया पश्चिमी प्रजातंत्रीय देशों में तीन प्रमुख और पृथक् पृथक् सरथाएँ होती हैं, जिनके द्वारा क्रमशः विधायी, प्रशासनिक और यायिक क्षेत्र में काय किया जाता है । लेकिन सोवियत रूस के संविधान में शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत को मान्यता नहीं दी गई है और उनके द्वारा प्रेजिडियम के रूप में एक ऐसी सस्था की स्थापना की गई है, जिसे विधायी प्रशासनिक और यायिक तीनों ही क्षेत्रों की शक्तियाँ प्राप्त हैं ।

प्रेजिडियम के द्वारा सोवियत समाजवादी सभ राज्य के प्रधान के रूप में काय किया जाता है । प्रेजिडियम के सभी सदस्यों को समान शक्ति प्राप्त है और इस दृष्टि से सोवियत रूस में रिपब्लिकनलैण्ड के समान एक बहुल या मण्डलात्मक प्रधान (Collegial Head) की व्यवस्था की गई है एकल प्रधान की नहीं । स्टालिन जनता द्वारा निर्वाचित एकल राष्ट्रपति के विरुद्ध था और उसका तर्क था कि एकल राष्ट्रपति लोकप्रिय सर्वोच्च सोवियत का विरोध करते हुए नैपोलियन प्रथम या नैपोलियन

1 ‘ Presidium of the Supreme Soviet of the U S S R by virtue of the power granted to it is the highest permanently functioning organ of state power of the Soviet Union

तत्ताय की भाँति आचरण कर सकता है। अतः उसने मण्डलात्मक प्रधान की पद्धति को ही प्रजातन्त्रीय धारणा के उपयुक्त समझा। स्विस कायपालिका की भाँति प्रेजिडियम का सगठन बहूल और इसके काय मिश्रित हैं।

प्रेजिडियम की रचना—सोवियत सविधान के अनुच्छेद ४८ में प्रेजिडियम की रचना का उल्लेख है। प्रेजिडियम की सदस्य सख्या समय-समय पर परिवर्तित होती रही है। पहले इसकी सदस्य सख्या ३३ थी, किंतु १९६८ में सविधान में किये गये संशोधन के अनुसार इसकी सदस्य ३७ है। प्रेजिडियम में एक अध्यक्ष या सभापति, १५ उपाध्यक्ष (प्रत्येक गणराज्य से एक), एक सचिव तथा २० अन्य सदस्य होते हैं। ये सदस्य सर्वोच्च सोवियत की पहली समुक्त बैठक में चुने जाते हैं। एक परम्परा के अनुसार प्रेजिडियम के १५ उपाध्यक्ष वे व्यक्ति चुने जाते हैं, जो अपने मधीय गणराज्य की प्रेजिडियम के अध्यक्ष होते हैं। प्रेजिडियम के ये सदस्य सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्वाचित होते हैं और उसी के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

सदस्यता के लिए योग्यताएँ—प्रेजिडियम के सदस्य सामान्यतया सर्वोच्च सोवियत के सदस्य में से ही निर्वाचित होते हैं, यद्यपि सविधान द्वारा ऐसा होना आवश्यक नहीं है। सर्वोच्च सोवियत के अन्तर काल में मन्त्रपरिषद प्रेजिडियम के प्रति उत्तरदायी होती है, अतः मन्त्रपरिषद के सदस्य प्रेजिडियम के सदस्य नहीं हो सकते। इसी प्रकार सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के अध्यक्ष भी प्रेजिडियम के सदस्य नहीं होते, क्योंकि प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होती है। व्यवहार में साम्यवादी दल के उच्च नेता ही प्रेजिडियम के सदस्य होते हैं।

कार्यकाल—प्रेजिडियम का कार्यकाल ४ वर्ष है। जब तक सर्वोच्च सोवियत रहती है, तब तक प्रेजिडियम भी रहती है। यदि अनुच्छेद ४७ के आधीन प्रेजिडियम के द्वारा सर्वोच्च सोवियत का विघटन कर दिया जाय, तो नव निर्वाचित सर्वोच्च सोवियत के द्वारा नवीन प्रेजिडियम का गठन किया जायगा। नई प्रेजिडियम बनने तक पहली प्रेजिडियम अपना काम करती रहगी। यदि युद्ध अथवा सकटकालीन अवस्था के कारण सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल बढ़ा दिया जाय, जैसा कि दूसरे विश्वयुद्ध के समय हुआ था, तो प्रेजिडियम का कार्यकाल भी स्वतः ही बढ़ जाता है।

प्रेजिडियम का अध्यक्ष

(Chairman of the Presidium)

अनक बार विदेशी लोग प्रेजिडियम के अध्यक्ष को ही सोवियत रूस का राष्ट्रपति मान लेते हैं, परंतु ऐसा सोचना सत्य नहीं है, क्योंकि सोवियत मध्य में एकल राष्ट्रपति के स्थान पर बहुमूर्ती अध्यक्ष (Collegial President) की व्यवस्था की गई है। रूस में प्रेजिडियम का अध्यक्ष स्ट्रिटजरलैण्ट की मधीय परिषद के अध्यक्ष की भाँति नाममान का अध्यक्ष है। प्रेजिडियम के अध्यक्ष को अन्य सदस्यों की अपेक्षा कोई अधिक शक्ति प्राप्त नहीं है जिसके आधार पर उसे अन्य सदस्यों से

श्रेष्ठ कहा जा सके। कारकिर्मी में न इस सम्बन्ध में लिखा है कि "हमारे राज्य का अध्यक्ष एक व्यक्ति नहीं, बरन सोवियत संघ के ३३ (प्रजिडियम की तत्कालीन सदस्य संख्या) सदस्यों की बहुमुखी कार्यपालिका है, जो स्टालिन के शब्दों में सोवियत संघ के बहुमुखी अध्यक्ष का कार्य करती है।"

प्रजिडियम का अध्यक्ष, अध्यक्ष होने के नाते प्रजिडियम की बैठक का बुलाता और उनकी अध्यक्षता करता है। वह विदेशी राजदूतों का स्वागत करता है और विदेशी राजदूत उसे अपना परिचय पत्र भेंट करते हैं। उसकी अनुपस्थिति में किसी भी उपाध्यक्ष के द्वारा यह कार्य किया जा सकता है और व्यवहार में कई बार ऐसा होता है। प्रजिडियम द्वारा जारी की गई आनूतियाँ, (Decrees) पर प्रजिडियम के अध्यक्ष द्वारा हस्ताक्षर किये जाते हैं। सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित सभी कानून पर उसके हस्ताक्षर होते हैं और वे सभी घोषित किये जा सकते हैं। इसके अतिरिक्त वह हमारे राज्यों के अध्यक्षों के साथ बराबरी के स्तर पर मिलता है। उनका सोवियत संघ में स्वागत करता है और यदि प्रजिडियम का अध्यक्ष विदेश यात्रा पर जाय, तो विदेशी राज्याध्यक्ष उसका स्वागत करते हैं। प्रजिडियम के अध्यक्ष की स्थिति औपचारिक उच्चता की ही है वास्तविक उच्चता की नहीं। काटर के विचारानुसार 'अपने अनेक देशों के प्रधानों के समान ही उसका भी एक महत्त्वपूर्ण कर्तव्य यह है कि वह देश की जनता में मिले-जुले और उन्हें यह सोचने के लिए प्रेरित करे कि वह सभी का हित चाहने वाली सरकार का जीवित प्राणपुत्र प्रतीक है।'

प्रजिडियम की शक्तियाँ और कार्य

सोवियत संविधान के अनुच्छेद ४६ में प्रजिडियम के अधिकारों व कार्यों का व्यापक वर्णन किया गया है। संविधान द्वारा की गई व्यवस्था के अनुसार प्रजिडियम का विधायी, प्रशासनिक तथा यादिक तीनों ही क्षेत्रों से व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं जिनका अध्ययन निम्नलिखित रूपों में किया जा सकता है

विधायी शक्तियाँ—प्रजिडियम को सर्वोच्च सोवियत का साधारण और असाधारण अधिवेशन बुलाने का अधिकार प्राप्त है। सर्वोच्च सोवियत द्वारा जो विधेयक पारित किये जाते हैं, उन पर प्रजिडियम के अध्यक्ष के हस्ताक्षर तथा सचिव के प्रति-हस्ताक्षर होते हैं और इस औपचारिकता के पूरी, हो जाने पर ही ये विधेयक समस्त देश पर लागू होते हैं। प्रजिडियम को यह भी अधिकार है कि वह स्वविवेक से अथवा किसी एक संघीय गणराज्य की मांग पर सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी भी कानून पर जनमत संग्रह करा सके। जनमत संग्रह सम्बन्धी इस अधिकार के कारण प्रजिडियम सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून को उन समय तक के लिए रोक सकता है जब तक कि उन पर जनमत संग्रह न हो जाय।

प्रजिडियम का कानून निर्माण का अधिकार नहीं है, क्योंकि संविधान ने यह

शक्ति अनन्य रूप से सर्वोच्च सोवियत को दी है। लेकिन सविधान के अनुसार जब सर्वोच्च सोवियत का अधिवेशन न हो रहा हो, तब प्रेजिडियम के द्वारा आज्ञप्तियाँ (Decrees) जारी की जा सकती हैं। यद्यपि इन आज्ञप्तियों की पुष्टि सर्वोच्च सोवियत द्वारा होनी आवश्यक होती है, लेकिन यह पुष्टि मात्र औपचारिक होती है। प्रेजिडियम के ये अध्यादेश या आज्ञप्तियाँ अत्यंत महत्त्वपूर्ण होते हैं और इनके द्वारा इससे अनक दूरगामी निणय किये हैं जैसे सघ की इकाइया की सीमाओं में उनकी इच्छा से परिवर्तन, नवीन गणराज्यों को सघ में प्रवेश देना, नये मंत्रालयों की स्थापना, विशेष परिस्थितियों में सर्वोच्च सोवियत की अवधि बढ़ाना और सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों की आयु १८ वय से बढ़ाकर २३ वय करना।

विधायी क्षेत्र के सम्बन्ध में वास्तविकता यह है कि सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन बहुत थोड़े समय के लिए होने के कारण व्यवस्थापन का अधिकांश उन अध्यादेशों के रूप में होता है जो प्रेजिडियम के द्वारा जारी किये जाते हैं तथा जिन्हें सर्वोच्च सोवियत औपचारिक रूप से स्वीकार मात्र कर लेती है। हापर और थाम्पसन ने ठीक ही कहा है कि "इस बात से कि प्रेजिडियम लगातार और सर्वोच्च सोवियत समय समय पर काय करती है, प्रेजिडियम के पास आवश्यक रूप से बहुत सा एसा व्यवस्थापन सम्बन्धी काय आ जाता है, जिसे सर्वोच्च सोवियत के लिए नहा छोड़ा जा सकता है। सर्वोच्च सोवियत के सम्बन्ध में ऐसा कभी भी ज्ञात नहीं हुआ है कि प्रेजिडियम द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को उसने अस्वीकृत किया हो।"

कायपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ—प्रेजिडियम सोवियत सघ का अध्यक्ष मण्डल है और इस रूप में वह राज्य के प्रधान के कार्यों का सम्पादन करता है। पश्चिमी प्रजातन्त्रीय देशों में जो काय राज्यायुक्त करते हैं, सोवियत रूस में वे सभी प्रेजिडियम के द्वारा किये जाते हैं। उदाहरणार्थ, यह वय में दो बार सर्वोच्च सत्रियत के अधिवेशन बुलाता है और सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन में मतभेद हुआ जान पर दोनों सदन को विघटित कर सकता है। विघटन अथवा सामान्य कायकाल की समाप्ति के बाद दो महीने के अन्दर वह नवनिर्वाचन का आदेश देता और सर्वोच्च सोवियत का प्रथम अधिवेशन आमन्त्रित करता है। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तर्काल में यह सघीय मन्त्रपरिषद के समापति के परामर्श में मन्त्रियाँ तथा सैनिक अधिकारियों को नियुक्त या पदच्युत कर सकता है। अधिवेशनों के अन्तर्काल में मन्त्रपरिषद प्रेजिडियम के ही प्रति उत्तरदायी होती है।

प्रेजिडियम को सम्मानमूचक पद, उपाधियाँ आदि सस्थापित करने तथा प्रदान करने का अधिकार है, जैसे वह 'भूमिक वीर (Hero of labour) और 'वीर माता' (Heroine Mother Order) आदि उपाधियाँ प्रदान करता है। वह सैनिक उपाधियों, राजनीतिक पदों तथा अन्य विशेष उपाधियों की भी व्यवस्था करता है। सोवियत सघ की समाजवादी पृष्ठभूमि में प्रेजिडियम की इस शक्ति का बहुत महत्त्व है।

प्रेजिडियम विदेशो म सोवियत सघ के प्रतिनिधियों को नियुक्त कर सकता और उहे वापस बुला सकता है तथा वह विदेशी राजदूतों के प्रमाण पत्र स्वीकार करता है।

सविधान के अनुसार प्रेजिडियम का उत्तरदायित्व है कि वह सोवियत सघ म शांति और सुव्यवस्था बनाये रहे और सोवियत सघ की प्रतिरक्षा करे। इम उद्देश्य से वह आवश्यकता पडने पर समस्त सोवियत सघ अथवा उसके किसी क्षेत्र मे 'सैनिक कानून (Martial Law) घोषित कर सकता है और सामान्य या आशिक सैन्य सगठन का आदेश दे सकता है। वह अंतरराष्ट्रीय संधियों को स्वीकृत कर सकता है तथा सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अंतर्काल मे सोवियत सघ पर सैनिक आक्रमण की स्थिति मे या पारस्परिक सुरक्षा सम्बंधी अंतरराष्ट्रीय संधियों के प्रति कतव्यपालन के लिए भी युद्ध की घोषणा कर सकता है।

इस प्रकार प्रेजिडियम की नायपालिका शक्ति बहुत व्यापक है और फाइनर के शब्दों मे कहा जा सकता है कि 'यह सर्वोच्च सोवियत का निरंतर विकल्प भी है और मंत्रिपरिषद से उच्च स्तरीय कायपालिका भी। इसके साथ ही यह मंत्रिपरिषद की गतिविधियों का ऐसा निरोधक भी है, जिते मंत्रिपरिषद को अनुशासन मे और ठीक माग पर रखने की शक्ति प्राप्त है। इसे मंत्रिपरिषद के निषयों और आज्ञाओं को रद्द करने और मंत्रियों को पदच्युत करने की शक्ति भी प्राप्त है।

यायिक शक्तियाँ—यद्यपि यह असंगतिपूर्ण प्रतीत होता है, लेकिन तथ्य यह है कि प्रेजिडियम को यायिक शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। इस सम्बन्ध म उसका सबसे महत्त्वपूर्ण अधिकार सविधान की व्याख्या करने के विषय म है। सामान्यतया यह अधिकार राज्य के सर्वोच्च यायालय को प्राप्त होता है, लेकिन सोवियत सघ म यह अधिकार सर्वोच्च यायालय को नहीं वरन् प्रेजिडियम को प्राप्त है। अपने इस अधिकार के आधार पर प्रेजिडियम मघ अथवा गणराज्यों क उन आदेशों को रद्द कर सकता है, जो सविधान के विरुद्ध हो। सविधान के अनुच्छेद ४६ के अनुसार यदि सोवियत सघ मे प्रचलित कानूनो पर किसी प्रकार के मनभेद उत्पन्न हो जायें, तो उनकी अधिकारिक व्याख्या प्रेजिडियम के द्वारा ही की जाती है।

क्षमा और सवक्षमा (Amnesty) प्रदान करने की शक्ति भी प्रेजिडियम का ही प्राप्त है। १९४५ मे हिटलर की पराजय और १९४० मे अक्टूबर क्रांति की ४०वीं वषगाठ आदि अवसरों पर प्रेजिडियम के द्वारा सवक्षमा की शक्ति का प्रयोग किया गया था। इन सबके अतिरिक्त सर्वोच्च सोवियत के अन्तर्काल मे सर्वोच्च यायालय के यायाधीश प्रेजिडियम के द्वारा ही नियुक्त और पदच्युत किय जा सकते हैं।

प्रेजिडियम की वास्तविक स्थिति

सोवियत सघ की प्रेजिडियम के पास बहुत अधिक वास्तविक शक्तियाँ हैं। सोवियत सामाजिक जीवन और शासन व्यवस्था के प्रत्येक क्षेत्र म उसे बहुत अधिक

का अधिकार है। अभियुक्त को गवाहों से जिरह (cross-examination) करने तथा वकील की सहायता पाने का अधिकार होगा। यदि अभियुक्त स्वयं वकील न कर सकता हो, तो राज्य के खर्चों पर उसके लिए वकील का प्रबंध किया जायगा।'

अनुच्छेद ३८ के अनुसार, "किसी भी व्यक्ति को अपने ही विरुद्ध गवाही देने के लिए विवश नहीं किया जायगा। यदि किसी व्यक्ति को मारपीट कर या यातनाएँ देकर बुद्धि स्वीकार करा लिया गया है तो वह उसके विरुद्ध प्रमाण नहीं माना जायगा।

अनुच्छेद ३९ के अनुसार 'किसी भी व्यक्ति को इस वाय के लिए अपराधी नहा ठहराया जायगा, जो कि उस समय कानून के अनुसार था जबकि वह किया गया था या जिसके लिए उसको छोड़ दिया गया है। किसी भी व्यक्ति को एक ही अपराध के लिए दो बार दण्डित नहीं किया जा सकेगा।'

(३) धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार—नवीन सविधान के अतगत धर्म निरपेक्षता के आदेश को अपनाते हुए सभी नागरिकों को समान रूप से धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार प्रदान किया गया है। सविधान के अनुच्छेद २० में कहा गया है कि "सबको धार्मिक स्वतंत्रता प्राप्त होगी। किसी भी धार्मिक संगठन को राज्य से कोई विशेषाधिकार प्राप्त नहीं होगा और न ही वह किसी राजनीतिक शक्ति का प्रयोग करेगा। किसी भी व्यक्ति को किसी धार्मिक कार्य, समारोह अथवा रीति में भाग लेने के लिए बाध्य नहीं किया जायगा। राज्य धार्मिक शिक्षा नहीं देगा।"

(४) शोषण के विरुद्ध अधिकार—भारतीय सविधान के समान ही जापान के सविधान द्वारा भी नागरिकों की शोषण से रक्षा की व्यवस्था की गयी है। पहले की सामन्तवादी पृष्ठभूमि के कारण इस प्रकार का अधिकार प्रदान करना आवश्यक भी था। सविधान के अनुसार नागरिकों से (दण्डित व्यक्तियों को छोड़कर) उनकी इच्छा के विरुद्ध बलपूर्वक लिया हुआ धर्म अपराध माना गया है जो विधि के अनुसार दण्डित होगा। सविधान के अनुच्छेद १८ द्वारा दासता की प्रथा का अंत कर दिया गया है और अनुच्छेद २७ द्वारा बच्चों के शोषण पर प्रतिबंध लगा लिया गया है।

(५) शिक्षा का अधिकार—जापानी नागरिकों को योग्यतानुसार शिक्षा प्राप्त करने का अधिकार दिया गया है और इसके साथ ही प्रजाजनों का यह कतव्य बनलाया गया है कि वे स्वयं की देखरेख में बच्चों को विधि द्वारा उपनिषित शिक्षा दिलावें (अनुच्छेद २६)। वर्तमान समय में, जापान में प्रथम ६ वर्ष तक की शिक्षा अनिवार्य और निशुल्क रखी गयी है और पाठ्य विषयों में सदाचार, सधर्म तथा खेल आदि विषय भी सम्मिलित किये गये हैं। शिक्षा का माध्यम जापानी भाषा है। शिक्षा के क्षेत्र में जापान के द्वारा जो प्रगति की गयी है वह एकदम जाशयजनक और प्रशंसनीय है। वर्तमान समय में जापान में ६६६ प्रतिशत व्यक्ति साक्षर हैं।

(६) पारिवारिक स्वतंत्रता तथा घरों की सुरक्षा का अधिकार—जापान के सविधान द्वारा अपने नागरिकों को पारिवारिक स्वतंत्रता तथा घरों की सुरक्षा का अधिकार भी प्रदान किया गया है जिससे व्यक्ति अपना पारिवारिक और सामाजिक

जीवन उचित रूप में व्यतीत कर सकें। अनुच्छेद २४ पारिवारिक स्वतन्त्रता और परिवार में स्त्री पुरुष की समानता की व्यवस्था करता है और अनुच्छेद ३५ में कहा गया है कि सभी नागरिकों का अपने घरों की सुरक्षा का अधिकार है। घर की तलाशी किसी वारण्ट के आधार पर ही ली जा सकती है।

(७) व्यवसाय और सम्पत्ति का अधिकार—व्यक्ति के द्वारा श्रेष्ठता के साथ सामाजिक जीवन व्यतीत किया जा सके, इसके लिए उसे व्यवसाय की स्वतन्त्रता व उचित मात्रा में सम्पत्ति का अधिकार प्राप्त होना आवश्यक होता है। जापान के सविधान द्वारा इन अधिकारों की उचित व्यवस्था की गयी है। व्यवसाय की स्वतन्त्रता को स्वीकार करते हुए सविधान के अनुच्छेद २२ में कहा गया है कि 'प्रत्येक व्यक्ति को अपना निवास स्थान बदलने तथा इच्छानुसार व्यवसाय चुनने का उस सीमा तक अधिकार होगा कि सावजनिक कल्याण में कोई बाधा उपस्थित न हो।'

इसी प्रकार सम्पत्ति के अधिकार को स्वीकार करते हुए अनुच्छेद २६ में कहा गया है कि "व्यक्तियों के सम्पत्ति रखने तथा धारण करने के अधिकार का उल्लंघन न होगा। सम्पत्ति के अधिकार की परिभाषा कानून द्वारा की जायगी और इस परिभाषा को निर्धारित करते समय सावजनिक हित को दृष्टि में रखा जायगा। निजी सम्पत्ति को 'उपयुक्त मुआवजा' (Just Compensation) देने पर सरकार जनता के उपयोग के लिए ले सकेगी।" इस प्रकार नागरिकों को सम्पत्ति का अधिकार असीमित रूप में प्राप्त नहीं है और सावजनिक हित की दृष्टि से उसे सीमित किया जा सकता है। राज्य द्वारा किसी व्यक्ति की सम्पत्ति जनता के उपयोग के लिए और उचित मुआवजा देकर ही ली जा सकती है। इस सम्बन्ध में मुआवजे की उपयुक्तता का निणय स्वाभाविक रूप से "यायालय के द्वारा ही किया जायगा।

(८) राजनीतिक अधिकार—सविधान के द्वारा नागरिकों को राजनीतिक अधिकार भी प्रदान किये गये हैं। ये अधिकार इस प्रकार हैं

(i) मताधिकार—सविधान के द्वारा प्रत्येक वयस्क को मताधिकार दिया गया है। २० वर्ष की आयु पूरी कर चुकने पर प्रत्येक स्त्री पुरुष को यह अधिकार प्राप्त होगा। यह भी कहा गया है कि जनता के प्रतिनिधि और सभी सावजनिक अधिकारी नागरिकों के सेवक हैं और वे किसी विशेष वर्ग के नहीं हैं (अनुच्छेद १५)।

(ii) याचिका भेजने का अधिकार (Right to Petition)—अनुच्छेद १६ में उल्लेख है कि 'प्रत्येक व्यक्ति को अपनी हानि की पूर्ति करवाने, सावजनिक अधिकारियों को हटवाने कानूनों को बनवाने, रद्द या संशोधित कराने, अध्यादेशों, नियमों तथा विनियमों में कोई परिवर्तन करवाने या उन्हें रद्द करवाने के लिए याचिका भेजने वाले व्यक्ति के विरुद्ध कोई भेदभाव नहीं दिखाया जायगा।'

(iii) क्षतिपूर्ति का अधिकार (Right to Compensation)—अनुच्छेद १७ में उल्लेख है कि यदि किसी व्यक्ति को किसी सरकारी अधिकारी के अवध कार्यों के कारण कोई हानि पहुँची है तो उसे क्षतिपूर्ति प्राप्त करने के लिए वानूनी कायवाही करने या मुकदमा चनाने का अधिकार होगा।

(iv) नागरिकता छोड़ने का अधिकार—सभी नागरिकों को विदेशों में बसने और अपनी राष्ट्रियता छोड़ने का अधिकार दिया गया है (अनुच्छेद २२)।

(६) भौतिक कल्याण तथा सामाजिक सुरक्षा प्राप्त करने का अधिकार (आर्थिक अधिकार)—जापान के संविधान द्वारा अपने नागरिकों को न केवल नागरिक, सामाजिक और राजनीतिक अधिकार, वरन् सोवियत रूस आदि साम्यवादी राज्यों के समान आर्थिक अधिकार भी प्रदान किये गये हैं। इस प्रकार के आर्थिक अधिकार ये हैं

(i) काम का अधिकार—अनुच्छेद २७ में कहा गया है कि “सभी व्यक्तियों को काम पाने का अधिकार है। मजदूरी के स्तर, काम के घण्टे, विश्राम तथा काय की अग्य शर्तों कानून के द्वारा तय की जायेंगी। बच्चा का शोषण नहीं होगा।”

(ii) जीवन स्तर को बनाये रखने का अधिकार—अनुच्छेद २५ में उल्लेख है कि “सभी नागरिकों को स्वास्थ्यप्रद और सांस्कृतिक दृष्टि से कम से कम जीवन स्तर बनाये रखने का अधिकार होगा। साथ में राज्य का कतव्य है कि वह सामाजिक कल्याण, सुरक्षा तथा सावजनिक स्वास्थ्य की उन्नति करे।”

(iii) मजदूरों के अधिकार—अनुच्छेद २८ में कहा गया है कि ‘मजदूरों को सघ बनाने सौदेबाजी करने और सामूहिक रूप में काय करने का अधिकार है।’¹

इन सबके अतिरिक्त भी कुछ अन्य अधिकारों की व्यवस्था की गयी है। संविधान के अनुच्छेद ३६ में क्रूर दण्ड का निषेध करते हुए लिखा है कि ‘सरकारी अधिकारियों द्वारा मारपीट करने तथा क्रूर दण्ड देने पर कठोर प्रतिबन्ध है।’ इसी प्रकार अनुच्छेद ३३ में कहा गया है कि किसी भी व्यक्ति को उस समय तक बन्दी नहीं बनाया जा सकता है जब तक कि उसके विरुद्ध न्यायिक अधिकारों द्वारा वारण्ट जारी न किया गया हो और उसमें उसके बन्दी बनाये जाने का स्पष्ट कारण न लिखा हो।’

अधिकारों का महत्त्व—संविधान द्वारा नागरिकों को प्रदत्त उपरोक्त अधिकारों के अन्वय में यह स्पष्ट हो जाता है कि जापान के संविधान का अधिकार पत्र अन्य किसी भी संविधान की तुलना में बहुत अधिक व्यापक है। इस सम्बन्ध में विशेष बात यह है कि पच्छिमी देशों की परम्पराओं के अनुसार नागरिकों को न

¹ The right of workers to organise and to bargain and act collectively is guaranteed
—Ar 28 of the Japanese Cons

केवल नागरिक, सामाजिक और राजनीतिक अधिकार प्रदान किये गये हैं, वरन् यह संविधान नागरिकों को आर्थिक अधिकार भी प्रदान करता है, जिनका वर्तमान समय की परिस्थितियां में निश्चित रूप से बहुत अधिक महत्त्व है। जापान नागरिकों और लेखकों द्वारा इस दृष्टि से संविधान की बहुत अधिक प्रशंसा की गयी है। यानागा लिखते हैं कि "इससे पूर्व कभी भी नागरिकों को इतने व्यापक अधिकार और स्वतंत्रताएं प्राप्त नहीं रही हैं, जिन्हें कि समाज में व्यक्ति की स्थिति की रक्षा और उसके सम्मान में धृष्टि करने के लिए घैधानिक व्यवस्था का आन्तरिक अंग बनाया गया है। प्रजातंत्र में व्यक्तियों को प्रदान की जाने वाली सभी स्वतंत्रताओं की व्यवस्था इस संविधान द्वारा की गयी है।"¹ मैकिनले लिखते हैं कि नवोन संविधान के मानवीय अधिकार सम्बन्धी प्रावधानों ने जापान में नागरिकों में महान प्रभाव उत्पन्न किया है।"²

अधिकारों की क्रियान्विती की व्यवस्था

संविधान द्वारा अधिकार प्रदान किये जाने के साथ ही साथ यह आवश्यक होता है कि अधिकारों की क्रियान्विती हेतु आवश्यक व्यवस्था की जाय। अधिकारों की क्रियान्विती का वायव्यापक वायवाही के आधार पर ही किया जा सकता है। जापान के संविधान द्वारा प्रत्यक्ष रूप में न सही, लेकिन परोक्ष रूप में अवश्य ही सर्वोच्च न्यायालय को अधिकारों की रक्षा का भार सौंपा गया है। इस सम्बन्ध में संविधान के अनुच्छेद ११ और अनुच्छेद ८१ का अध्ययन किया जा सकता है। अनुच्छेद ११ में उल्लेख है कि 'व्यक्तियों को इनमें से किसी भी मानवीय अधिकार के उपभोग से वंचित नहीं किया जायगा। ये भूलभूत मानवीय अधिकार वर्तमान और भविष्य की पीढ़ी को अनुल्लघनीय (Inviolable) रूप में प्राप्त रहेंगे।' संविधान द्वारा अधिकारों को अनुल्लघनीय घोषित किये जाने में इस बात की स्पष्ट ध्वनि है कि राज्य के द्वारा इन नागरिक अधिकारों का उल्लघन नहीं किया जायगा। संविधान के अनुच्छेद ८१ में लिखा है कि "सर्वोच्च न्यायालय अंतिम न्यायालय है और इसे किसी भी कानून, आदेश, व्यवस्था तथा सरकारी कार्य की संवैधानिकता के निणय का अधिकार प्राप्त है।" संविधान की इस व्यवस्था से स्पष्ट है कि यदि हायट द्वारा नागरिक अधिकारों की व्यवस्था के विरुद्ध किसी कानून का निर्माण किया जाता है या शासन द्वारा इन अधिकारों की व्यवस्था के विरुद्ध कोई प्रशासनिक कार्य किया जाता है, तो सर्वोच्च न्यायालय उसे अवैधानिक घोषित कर सकता है।

- 1 "Never before has the individual citizen enjoyed such extensive rights and freedoms which have been made an integral part of the legal system to protect and enhance his position in society. All the freedoms guaranteed to individuals in democracies are provided for. Yanaga Chitoshi *Japanese People and Politics* p 352
- 2 Theodore Mc Nelly *Contemporary Government of Japan* p 209

अनुच्छेद ६८ में सविधान की सर्वोच्चता की जा घोषणा की गयी है, उससे भी स्पष्ट है कि इन अधिकारों का अर्थ व्यक्तियों या शासन द्वारा उल्लंघन नहीं किया जा सकता और सर्वोच्च न्यायालय अधिकारों की रक्षा हेतु आवश्यक कदम उठा सकता है।

ध्ववहार में गायपालिका और जापान के नागरिकों ने स्वयं अपने अधिकारों की रक्षा हेतु सदैव सजगता का परिचय दिया है। विशेष बात यह है कि जापान के नागरिक अपने अधिकारों का प्रयोग सदैव ही बहुत अधिक उत्तरदायित्व की भावना के साथ करते रहे हैं।

कर्तव्य (Duties)

सविधान के द्वारा मूलभूत मानवीय अधिकारों की घोषणा करने के साथ-साथ नागरिकों के कुछ कर्तव्य भी निर्धारित किये गये हैं। सविधान द्वारा निर्धारित ये कर्तव्य इस प्रकार हैं

(१) सविधान के प्रति भक्ति रखना।

(२) कानूनों का पालन करना।

(३) कानून द्वारा निर्धारित बरों को चुकाना (अनुच्छेद ३०)।

(४) काम करना—अनुच्छेद २७ के अनुसार काम करना न केवल एक अधिकार, बल्कि एक कर्तव्य और उत्तरदायित्व भी है।

(५) अपने बच्चों को शिक्षा दिलाना—अनुच्छेद २६ के अनुसार सभी व्यक्तियों का यह अनिवार्य कर्तव्य है कि वे अपने बच्चों को कानून द्वारा निर्धारित सामान्य शिक्षा दिलावें।

उपरोक्त के अतिरिक्त नागरिकों का सामान्य उत्तरदायित्व है कि वे अपने अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का दुरुपयोग नहीं करेंगे और इनका प्रयोग सार्वजनिक कल्याण की दृष्टि से ही करेंगे।

प्रश्न

- १ जापान के सविधान द्वारा प्राप्त नागरिक अधिकारों और कर्तव्यों का वर्णन कीजिए।

3

जापान का सम्राट तथा मन्त्रिमण्डल (THE EMPEROR AND CABINET OF JAPAN)

“सम्राट राज्य तथा जनता की एकता का प्रतीक होगा और अपनी स्थिति उन लोगों से ग्रहण करेगा, जिनके हाथ में प्रभुसत्ता निहित है।”¹
—जापान के संविधान का प्रथम अनुच्छेद

जापान का सम्राट (Emperor of Japan)

जापानिया को इस बात पर बहुत गव है कि उनका राजवंश विश्व में सबसे अधिक प्राचीन है। वर्तमान राजवंश २६०० में भी अधिक वर्षों में वहाँ राज्य करता आ रहा है। वर्तमान सम्राट हीरोहितो इस वंश के १२४वें शासक है। जापानियों की मान्यता है कि उनका सम्राट सृष्ट की स तान है और वे उसका सदैव ईश्वर की भाँति ही सम्मान करते रहे हैं और आज भी करते हैं।

उत्तराधिकार—नवीन संविधान के पूर्व राजसिंहासन व उत्तराधिकार के प्रश्न का निणय सम्राट के कानून द्वारा किया जाता था। लेकिन वर्तमान संविधान के अन्तर्गत यह शक्ति सम्राट से 'डायट (मसद) को हस्तांतरित कर दी गयी है। अनुच्छेद २ के अनुसार सम्राट का पद वंश परम्परानुक्रम रखा गया है और उसका उत्तराधिकार डायट द्वारा पारित। 'साम्राज्यीय गृह कानून' द्वारा निश्चित किया जाता है। इंग्लैण्ड के समान जापान में सम्राट की मृत्यु के अनन्तर ज्येष्ठ पुत्र सिंहासन का उत्तराधिकारी होता है। पुत्र न होने पर पुत्री भी इस पद की अधिकारिणी हो सकती है। यदि सम्राट किसी भयंकर रोग से पीड़ित होने के कारण राज्य काय करने में अममय हो अथवा उत्तराधिकारी अल्पवयस्क हों, तो 'राज सचालक' (Regent) नियुक्त किया जाता है, जो सम्राट के प्रतिनिधिके रूप में कार्य करता है।

¹ The Emperor shall be the symbol of the state and of the unity of the people deriving his position from the people with whom resides sovereign power' —Article I of the Japanese Constitution

सम्राट का व्यक्तिगत एर्च—वर्तमान संविधान के अंतगत राजमहल का सम्पूर्ण व्यय वहाँ की समद द्वारा स्वीकृत किया जाता है। नवीन संविधान लागू किये जाने के बाद सम्राट की अधिवाश सम्पत्ति सरदार के आधीन कर ली गयी है। अब उमरु पास बहुत छोटी सम्पत्ति शेष है और उस पर भी उसे साधारण नागरिक की भाँति कर देना होता है। अनुच्छेद ८ उपबंधित करता है कि 'सम्राट अथवा राजपरिवार का कोई व्यक्ति संसद की आज्ञा के बिना न तो कोई सम्पत्ति किसी से प्राप्त कर सकता है और न वे ही सकता है।'

मेइजी संविधान के अंतगत सम्राट की शक्तियाँ

१८८६ ई० के मेइजी संविधान के अंतगत सम्राट को बहुत अधिक शक्तियाँ प्राप्त थी और उसे समस्त राजमत्ता का स्रोत समझा जाता था। मेइजी संविधान के प्रथम अनुच्छेद में कहा गया था कि 'जापान के साम्राज्य पर सम्राट द्वारा शासन किया जायगा' और अनुच्छेद ४ में कहा गया था कि 'राज्य की संप्रभुता सम्राट में निहित होगी।' यह व्यवस्थापन का अंतिम स्रोत था और डायट का कार्य उसे परामर्श देना मात्र था। मन्त्रिमण्डल डायट के स्थान पर उसके प्रति ही उत्तरदायी होता था। इस प्रकार विधायी और वायपालिका सत्ता सम्राट के व्यक्तित्व में निहित थी। लेकिन यह संवैधानिक स्थिति मात्र थी और व्यवहार में सम्राट की प्रभुसत्ता का प्रयोग मन्त्रिमण्डल के द्वारा ही किया जाता था।

वर्तमान संविधान में सम्राट की शक्तियाँ

मेइजी संविधान के अंतगत सम्राट को जो दृष्टत्व तथा निरंकुशता और सर्वोपरिता की स्थिति प्राप्त थी उसे वर्तमान संविधान के द्वारा समाप्त कर दिया गया है। 'सम्राट के शासन' के स्थान पर वर्तमान संविधान द्वारा 'लोकप्रिय संप्रभुता' की धारणा को अपनाया गया है। सम्राट जापान का अब एक संवैधानिक प्रधान मात्र है। सम्राट की शक्तियाँ का उल्लेख संविधान के प्रथम अध्याय में किया गया है जो निम्नलिखित है

(१) संविधान के अनुच्छेद ६ के अनुसार सम्राट डायट (संसद) द्वारा मनोनीत व्यक्ति को प्रधानमंत्री नियुक्त करता है।

(२) सम्राट मन्त्रिमण्डल द्वारा मनोनीत व्यक्ति को सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश नियुक्त करता है।

(३) अनुच्छेद ७ में लिखा है कि सम्राट मन्त्रिमण्डल के परामर्श तथा अनुमोदन से कुछ अन्य कार्य करेगा

(क) संविधान में संशोधनों की घोषणा।

(ख) कानूनों, मन्त्रिमण्डल के आदेशों तथा संधियों की घोषणा।

(ग) डायट के अधिवेशन आमंत्रित करना।

(घ) डायट के प्रथम सदन प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) को भंग करना।

(द) राज्यमंत्रियों तथा अन्य कर्मचारियों को कानून के अनुसार नियुक्ति तथा पदच्युति की स्वीकृति देता है।

(च) राजदूतों की नियुक्ति सम्बन्धी प्रमाण पत्रों को कानून के अनुसार स्वीकृति देता है।

(छ) उपाधियाँ प्रदान करता है।

(ज) विदेशी राजदूतों तथा मंत्रियों का स्वागत करता है।

(झ) अन्य समारोह सम्बन्धी कार्य करता है।

(ञ) कानून के अनुसार पुष्टीकरण के दस्तावेजों तथा कूटनीतिक प्रलेखों को स्वीकृति देता है।

(ट) उसे विद्रोहियों को आमलमा प्रदान करने (Amnesty), अपराधियों के दण्ड में परिवर्तन करने तथा उसे स्थगित करने का अधिकार है। वह उनके अधिकारों को दुबारा स्थापित कर सकता है।

सम्राट की स्थिति

१८८६ के मेइजी संविधान के अंतर्गत सम्राट समस्त शक्तियों का स्रोत था। समस्त प्रभुसत्ता उसमें निहित थी और मंत्री केवल परामशदाता ही थे। लेकिन १९४७ के संविधान के अंतर्गत स्थिति नितान्त परिवर्तित हो गयी है। अब सम्राट एक वैधानिक प्रधान मात्र है। सम्राट की निजी वास्तविक शक्तियाँ कुछ भी नहीं हैं। संविधान के द्वारा सम्राट को जो भी शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं, उन सबका प्रयोग वह मंत्रिमण्डल के परामश से ही कर सकता है। अनुच्छेद ३ में कहा गया है कि 'राज्य से सम्बन्धित सम्राट के सभी कार्यों के लिए मंत्रिमण्डल की मंत्रणा और स्वीकृति आवश्यक होगी और इन कार्यों के लिए मंत्रिमण्डल ही उत्तरदायी होगा।'¹ इसी प्रकार अनुच्छेद ४ के अनुसार, 'सम्राट केवल राज्य से सम्बन्धित वे कार्य करेगा जिनको संविधान में व्यवस्था है और उसे शासन से सम्बन्धित शक्तियाँ प्राप्त नहीं होंगी।'² इन सबके अतिरिक्त प्रथम अनुच्छेद में ही स्पष्ट कर दिया गया है कि 'सम्राट केवल राज्य और जनता की एकता का प्रतीक होगा और अपनी स्थिति लोगों की इच्छा से ग्रहण करेगा, जिनमें सप्रभुता निहित है।'

संविधान के इन उपबन्धों से सम्राट की स्थिति के सम्बन्ध में कोई मन्त्रेह नहीं रहा है और यह बात नितान्त स्पष्ट है कि वह मात्र एक वैधानिक प्रधान के अतिरिक्त कुछ नहीं है। वह किसी भी शक्ति का प्रयोग स्वयं अपने ही विवेक के

1 The advice and approval of the cabinet shall be required for all acts of the Emperor in matters of state and the cabinet shall be responsible there for
—Article 3

2 'The Emperor shall perform only such acts in matters of state as are provided for in this constitution and he shall not have powers related to government
—Article 4

अनुसार करने की स्थिति में नहीं है। वारेन एम० तुनिशी के शब्दों में कहा जा सकता है कि "सम्राट राज्य का एक शक्तिहीन प्रतीक मात्र है जो अपनी स्थिति सप्रभु जनता से प्राप्त करता है। वह अब सप्रभु शासक नहीं है और राज्य के सम्बन्ध में उसके काय मात्र औपचारिक है।"¹

सम्राट अब एक संवैधानिक शासक मात्र है, लेकिन आज भी सम्राट को देश को जनता में बहुत अधिक नैतिक शक्ति तथा श्रद्धा-सम्मान प्राप्त है। ऑग और जिफ ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि "संविधान निर्माता सम्राट की नैतिक सम्पदा को, राज्य के प्रधान के रूप में उसकी प्रतीकात्मक स्थिति, सदियों की परम्पराओं में निहित उसके सम्मान और जनता के साथ उसके प्रेम और सम्मानपूर्ण सम्बन्धों को समाप्त नहीं कर सके।"² यानागा के मतानुसार भी सम्राट की शासनिक शक्तियों के लोप से उसकी प्रतिष्ठा में कोई कमी नहीं हुई है। जहाँ तक जनता के सम्राट के प्रति दृष्टि का सम्बन्ध है आज भी कम से कम चिह्न रूप में सम्राट ही राज्य है।³

जापान के सम्राट की ब्रिटिश सम्राट (महारानी से) तुलना (Comparison of Japanese Emperor with British King)

समानताएँ—दोनों देशों के सम्राटों में अनेक समानताएँ पायी जाती हैं जो इस प्रकार हैं

(१) जापान और इंग्लैंड—दोनों ही देशों में सम्राट पद की शक्तियाँ बहुत सीमित कर दी गयी हैं और आज पूरा लोकतन्त्र का विकास ही गया है। दोनों ही देशों में सम्राट केवल औपचारिक शासक है, क्योंकि प्रशासन की वास्तविक शक्तियाँ मंत्रिमण्डलों को हस्तांतरित कर दी गयी हैं। वे स्वेच्छा से कोई कार्य नहीं कर सकते। व्यक्तिगत हो अथवा भावजनिक, सभी कार्यों के लिए उन्हें मंत्रियों से परामर्श लेना तथा उसके अनुरूप काम करना होता है।

(२) दोनों देशों के राजवंश बहुत प्राचीन हैं यद्यपि जापानी अपने राजवंश को अधिक प्राचीन बताते हैं।

¹ The Emperor is today a powerless symbol of the state who derives his status from the sovereign people. He is no longer the absolute monarch and his activities in matters of state are strictly ceremonial" —Warren M Tsuncishi *Japanese Political Style*

² What the constitution makers could not take away were the Emperor's moral assets his symbolic position as titular head of the state his prestige rooted in centuries of traditions his hold upon the affection and instinctive loyalties of the people —Ogg & Zink *Modern Governments* pp 978 979

³ The loss of government power by the Emperor does not seem to have detracted one bit from his dignity. To day even under the new constitution so far as the popular attitude is concerned in a symbolic sense at least the Emperor may still be regarded as the state —C Yanaga *Japanese People and Politics* p 143

सभी का विश्वास प्राप्त है, उसके निर्वाचन की कोई समस्या नहीं है और उसके राजनीतिक अनुभव से सरकार लाभ उठा सकती है। कभी कभी उसने अपने महान व्यक्तित्व के आधार पर राष्ट्रीय प्रश्नों पर दलीय मतभेद दूर करने में भी सफलता पायी है। अतः ससदीय व्यवस्था के अतगत एक निर्वाचित प्रधान की तुलना में सम्राट का पद श्रेयस्कर है।

इही बातों के आधार पर जापान में सम्राट के पद को बनाये रखा गया है। वर्तमान समय में सभी व्यक्ति सम्राट पद से सन्तुष्ट हैं और इस पद के भविष्य के सम्बन्ध में थियोडोर मर्निनले के शब्दों में कहा जा सकता है कि 'यदि सम्राट अपनी राजनीतिक तटस्थता बनाये रखने में सफल रहते हैं और यदि शिण्टो हठवादिता का पुनरोदय नहीं होता है जोकि सम्राट पद के प्रति वामपथी शक्तियों को प्रबल करेगा, तो यह निश्चित है कि राजसिंहासन जापान में प्रजातन्त्र की सबलता प्रदान करता रहेगा।'¹

मन्त्रिमण्डल (The Cabinet)

मेइजी संविधान के अतगत केबिनेट—मेइजी संविधान में 'केबिनेट' और प्रधान मंत्री शब्द का वही भी प्रयोग नहीं किया गया था पर तु १८८६ में इस संविधान को लागू किये जाने के ४ वर्ष पूर्व ही सम्राट के एक अध्यादेश के अनुसार केबिनेट की स्थापना हो गयी थी और संविधान में भी एक प्रकार से उसे मान्यता दे दी थी। संविधान के अनुच्छेद ५५ में केवल यही कहा गया था कि राज्य के विभिन्न मंत्री होंगे, जो सम्राट को परामर्श देंगे और उसके लिए उत्तरदायी होंगे। मंत्रियों की नियुक्ति सम्राट के द्वारा की जाती थी और वे सम्राट के प्रति ही उत्तरदायी होते थे। इस प्रकार मेइजी संविधान के अन्तगत केबिनेट मुख्य प्रशासनिक संस्था न होकर एक मंत्रणा देने वाली समिति के समान ही थी। समस्त कार्यपालिका सत्ता सम्राट में निहित थी और मंत्री उसके परामर्शदाता मात्र थे।

मंत्रियों के लिए डायट का सदस्य होना और डायट के बहुमत दल से सम्बन्धित होना आवश्यक नहीं था, क्योंकि डायट के प्रति उनका कोई उत्तरदायित्व नहीं था। वे तो केवल व्यक्तिगत रूप से सम्राट के प्रति ही उत्तरदायी होते थे। प्रधानमंत्री की नियुक्ति सम्राट वरिष्ठ राजनीतिज्ञों, मुद्राध्यक्ष (Lord Keeper of the Privy Seal), शाही परिवार के मंत्री तथा अन्य परामर्शदाताओं की सिफारिश पर करता था और प्रधानमंत्री के लिए प्रतिनिधि सदन के बहुमत दल का नेता

१. "If the Emperor succeeds in maintaining his political neutrality and if there is no revival of Shinto fanaticism which would intensify lefting suspicions of the imperial system it is probable that the throne will continue to lend stability to the fledging democracy in Japan" Theodore Mc Nelly *Contemporary Government of Japan* p 68

सबसे पहले किया जायगा।' संविधान की इस व्यवस्था से स्पष्ट है कि डायट प्रधान मन्त्री को अपने सदस्यों में से स्वयं चुनती है और उसके द्वारा चुने गये व्यक्ति को ही सम्राट प्रधानमन्त्री के पद पर नियुक्त करेगा। प्रधानमन्त्री के मनोनयन के सम्बन्ध में "यदि प्रतिनिधि सदन और सभासद सदन एकमत न हों तथा कानून द्वारा स्थापित दोनों सदनों को एक संयुक्त समिति के प्रयत्नों से भी सहमति प्राप्त न हो सके, अथवा सभासद सदन प्रतिनिधि सदन द्वारा नाम तय कर लिए जाने के अनन्तर १० दिन के अन्दर अन्दर कोई निणय न ले सके। इस समय में अवकाश काल छोड़ दिया गया है, ता फिर प्रतिनिधि सदन का निश्चय ही डायट का निणय मान लिया जायगा।"

इस प्रकार प्रधानमन्त्री के चयन में अंतिम शक्ति निम्न सदन अर्थात् प्रतिनिधि सदन का प्राप्त है। संविधान की व्यवस्था से स्पष्ट है कि प्रधानमन्त्री के चयन से सम्राट स्वयंस्वक का प्रयोग नहीं कर सकता है।

प्रधानमन्त्री की नियुक्ति के पश्चात्, अन्य मन्त्री नियुक्त किये जाते हैं, किन्तु उनकी नियुक्ति में डायट के निर्देशन की आवश्यकता नहीं होती है। उनका चयन प्रधानमन्त्री स्वयं करता है और उसे इस सम्बन्ध में दो बातों का ध्यान रखना होता है। प्रथम कम से कम आधे मन्त्री डायट के सदस्य हों और द्वितीय सभी मन्त्री असैनिक हों। व्यवहार के अन्तगत मन्त्रिमण्डल में विभिन्न प्रदेशों, समुदायों और दलीय गुटों को उचित प्रतिनिधित्व देना होता है।

संसदीय व्यवस्था के अन्तगत यह आवश्यक समझा जाता है कि सभी मन्त्री समद सदस्य हों। लेकिन जापान की संसदीय व्यवस्था के अन्तगत सिद्धान्त रूप में यह आवश्यक नहीं समझा गया है। व्यवहार के अन्तगत वर्तमान समय में कैबिनेट के सभी सदस्य डायट में से ही लिए जाते हैं जिनमें से अधिकांश प्रतिनिधि सदन में सहाते हैं।

मन्त्रिमण्डल में कितने सदस्य हों, उनका स्तर क्या हो और उन्हें कौन कौन से विभाग सौंपे जाय, इस सम्बन्ध में संविधान बिल्कुल मौन है अतः कैबिनेट के आकार व स्वरूप का निर्धारण प्रधानमन्त्री ही करता है। वर्तुत मन्त्रियों और विभागों की संख्या में समय समय पर परिवर्तन होता रहा है। १९४७ में निर्मित प्रथम मन्त्रिमण्डल में कुल १७ मन्त्री थे जिनमें से १६ प्रतिनिधि सदन व १ और सभासद सदन का था लेकिन १९७० के अन्तगत मन्त्रिमण्डल में कुल २२ मन्त्री थे। प्रधानमन्त्री को मन्त्रियों को अपदस्थ करने की महत्वपूर्ण शक्ति प्राप्त है और वह जब चाहे अपने मन्त्रिमण्डल में परिवर्तन कर सकता है। व्यवहार के अन्तगत प्रधानमन्त्री के द्वारा अपनी इस शक्ति का लुलकर प्रयोग किया गया है। विधान के अनुच्छेद ६६ में लिखा है कि यदि प्रमि एक अधिश्वा रत कर दें या विश्वास के किसी प्रस्ताव को तो समस्त ना

त्याग पत्र दे देगा, यदि प्रतिनिधि सदन १० दिन के अन्दर अदर विघटित न कर दिया जाय। इन दोनों स्थितियों में मन्त्रिमण्डल अपने काम तब तक करता रहेगा, जब तक कि नये प्रधानमंत्री की नियुक्ति न हो जाय।

मन्त्रिमण्डल के काम करने की विधि—मन्त्रिमण्डल अपना समस्त काम प्रधानमंत्री के नेतृत्व में ही करता है। प्रधानमंत्री का एक कार्यालय होता है, जिसका मुख्य एक निर्देशक होता है तथा दो अन्य उप निर्देशक (Deputy directors) होते हैं। यह कार्यालय मन्त्रिमण्डलीय बैठक की 'काय सूची (Agenda) तयार करता है और मंत्रियों के कार्यों में सहायता देता है। मन्त्रिमण्डल की बैठकें प्रधानमंत्री के निवास स्थान पर सप्ताह में दो बार मंगलवार और शुक्रवार को होती हैं। बैठकों की अध्यक्षता प्रधानमंत्री और उसकी अनुपस्थिति में उप प्रधानमंत्री करता है। सारी कामवाही गुप्त रखी जाती है और समस्त नियम संवत्सम्पत्ति से किये जाते हैं। नियम से असहमत मंत्री अपने त्यागपत्र दे देता है। कैबिनेट की बैठकों के लिए कोई गणपूर्ति नहीं है। ब्रिटन व भारत की भांति जापान की कैबिनेट में भी समितियों का प्रयोग किया जाता है। इस समय दो प्रमुख समितियाँ ये हैं—मन्त्रीय परिषद् (Ministerial Council) और राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् (National Defence Council)।

केबिनेट की शक्तियाँ तथा कार्य

केबिनेट जापान की समस्त शासन व्यवस्था की आधार बिन्दु है और इसे प्रशासनिक, विधायी, वित्तीय और न्यायिक शक्तियाँ से विभूषित किया गया है। केबिनेट की शक्तियों का अध्ययन निम्न रूपों में किया जा सकता है

(१) प्रशासनिक शक्तियाँ—१८८६ के मेइजी संविधान के अंतर्गत कायपालिका शक्ति सम्राट में निहित थी और केबिनेट उसे केवल परामर्श देने का काम करती थी, किन्तु वर्तमान संविधान के अनुच्छेद ६५ में स्पष्ट रूप से लिखा है कि 'कायपालिका शक्ति केबिनेट में निहित होगी।' केबिनेट ही शासन सम्बन्धी सभी महत्वपूर्ण नियम लेती है। वह सभी राष्ट्रीय एवं अन्तरराष्ट्रीय प्रश्नों पर विचार कर नीति निर्धारित करती, डायट से उसे स्वीकृत कराती और उन्हें मूक्त रूप प्रदान करती है। अनुच्छेद ७३ में कहा गया है कि 'अपने सामान्य प्रशासनिक कार्यों के अतिरिक्त निष्ठा के साथ कानून की क्रियावृत्ति तथा राज्य के कार्यों का संचालन करना केबिनेट का काम है। इस प्रकार केबिनेट डायट द्वारा निर्मित कानूनों के अनुसार सम्पूर्ण प्रशासन का संचालन करती व इस हेतु सामान्य आदेश निर्देश जारी करती है। वैदेशिक मामलों पर भी केबिनेट का पूर्ण नियन्त्रण है। विदेशी राज्यों से सम्बन्ध स्थापित करना और सन्धि सम्बन्धी नियम लेना केबिनेट का ही काम है, यद्यपि सन्धियों पर डायट की पूर्व या अंतिम स्वीकृति आवश्यक होती है। केबिनेट ही कानून द्वारा स्थापित मापदण्डों के अनुसार लोक ममाबा की व्यवस्था और उनका संचालन करती है। उसे कुछ विशिष्ट अधिकारियों को पदच्युत करने का भी अधिकार

प्राप्त है। इस प्रकार प्रशासनिक क्षेत्र में कैबिनेट को बहुत अधिक व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं और उसे हम समस्त प्रशासनिक तंत्र की मुख्य धुरी कह सकते हैं।

(२) विधायी शक्तियाँ—जापान में संसदीय व्यवस्था होने के कारण कैबिनेट का डायट से घनिष्ठ सम्बन्ध रहता है और विधायी व वायपालिका शक्तियों का एकीकरण हो गया है। अब कैबिनेट न केवल प्रशासन का संचालन, वरन् विधि निर्माण के क्षेत्र में भी डायट का नेतृत्व और पथ प्रदर्शन करती है। शासन की सर्वोच्च नीति व कार्यक्रम को क्रियावित रूप देने के लिए प्रायः सभी महत्वपूर्ण विधेयकों का प्रारम्भ कैबिनेट ही करती है और डायट में उन्हें पास करवाने का उत्तरदायित्व भी कैबिनेट का ही है। कैबिनेट को यह भी अधिकार है कि वह सम्राट को प्रतिनिधि सदन को भंग करने और सामान्य निर्वाचनों की घोषणा करने का परामर्श दे। प्रतिनिधि सदन भंग हो जाने पर कैबिनेट सम्राट को सभासद सदन का सकटकालीन अधिवेशन बुलाने का परामर्श दे सकती है। वस्तुतः प्रशासनिक और विधायी दोनों क्षेत्रों में नेतृत्व कैबिनेट को ही प्राप्त है और यही वह कड़ी है जो वायपालिका और विधायिका को परस्पर संयुक्त करती है। आरडय बक्स के शब्दों में कैबिनेट राष्ट्रीय नीति निर्धारित करती और विधायी प्रक्रिया में प्रभावपूर्ण रूप से भाग लेती है।'

(३) वित्तीय शक्ति—राष्ट्रीय वित्त पर कैबिनेट को पूर्णशक्ति प्राप्त होती है। बजट अर्थात् राष्ट्रीय आय-व्यय के व्योरे का निर्माण, उसे डायट में प्रस्तुत और स्वीकृति करना कैबिनेट का अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य है। कैबिनेट अपने बहुमत के बल पर बजट पर डायट की स्वीकृति लेने में भी सफल हो जाती है और इस सम्बन्ध में जापान की कैबिनेट की स्थिति भारतीय या ब्रिटिश कैबिनेट के समान है। वित्तीय क्षेत्र में जापान की कैबिनेट अमरीकी वायपालिका की तुलना में निश्चित रूप से अधिक शक्तिशाली है।

(४) न्यायिक शक्ति—न्यायिक क्षेत्र में भी कैबिनेट को कुछ अधिकार प्राप्त हैं। सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश व अथवा न्यायाधीशों के मनोनयन की शक्ति उसे ही प्राप्त है। अनुच्छेद ६ में स्पष्ट लिखा है कि 'सम्राट् कैबिनेट द्वारा निर्देशित व्यक्ति को सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश नियुक्त करेगा।' मुख्य न्यायाधीश के अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय के अथवा न्यायाधीशों तथा अधीनस्थ न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति करना भी कैबिनेट का ही कार्य है, यद्यपि कैबिनेट की इस शक्ति पर लोकनिर्णय का नियंत्रण है। संविधान के अनुच्छेद ७३ के अनुसार 'सामान्य क्षमादान, विशिष्ट क्षमादान, दण्ड को समाप्त करने, दण्ड में कमी करने और अधिकारों को पुनः स्थापित करने के सम्बन्ध में भी कैबिनेट ही निर्णय लेती है।'

कैबिनेट ही जापान की वास्तविक वायपालिका है और इसे जापान की शासन व्यवस्था में वही स्थिति प्राप्त है, जो ब्रिटिश शासन में कैबिनेट को प्राप्त है।

अतः सर जॉन मॅरीपट के शब्दों में कहा जा सकता है कि 'केबिनेट वह घुरी है, जिसे पर समस्त प्रशासनिक यन्त्र घूमता रहता है।'

केबिनेट तथा डायट

जापान में संसदीय व्यवस्था को अपनाया गया है और सिद्धांततः केबिनेट अपने सभी कार्यों के लिए डायट के प्रति उत्तरदायी है। डायट के द्वारा अनेक साधनों के आधार पर मंत्रिमण्डल पर नियंत्रण रखा जाता है। डायट के सदस्य मंत्रियों से प्रश्न पूछ सकते हैं, मंत्रियों के कार्यों की आलोचना कर सकते हैं और स्थगन प्रस्ताव पारित कर सकते हैं। अनुच्छेद ६२ के अनुसार डायट के किसी भी सदन द्वारा प्रस्ताव पारित कर प्रशासनिक कार्यों की जाँच करायी जा सकती है। डायट अपनी इस शक्ति के आधार पर प्रशासन पर नियंत्रण रख सकती है। इन सबके अतिरिक्त प्रतिनिधि सदन अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर केबिनेट को पद त्याग करने के लिए बाध्य कर सकता है। संधियों पर भी केबिनेट को डायट की स्वीकृति प्राप्त करनी होती है और बजट पर डायट की स्वीकृति के बिना आय-व्यय सम्बंधी कोई कार्य नहीं किया जा सकता। केबिनेट को वैदेशिक तथा राष्ट्रीय मामलों से सम्बंधित सभी विषयों की रिपोर्ट डायट को देनी होती है। इन सभी बातों से यह स्पष्ट है कि डायट केबिनेट पर पूर्ण नियंत्रण रखती है और केबिनेट का अस्तित्व ही डायट विशेषतया प्रतिनिधि सदन की इच्छा पर निर्भर है।

लेकिन यह संसदीय स्थिति मात्र है और जहाँ तक व्यवहार का सम्बंध है, विश्व के अन्य अनेक देशों के समान ही जापान में भी कार्यपालिका अर्थात् केबिनेट के अधिक शक्तिशाली होने की प्रवृत्ति देखी जा सकती है। संसदीय रूप में डायट के प्रति उत्तरदायी होते हुए भी, व्यवहार में केबिनेट डायट पर अपना नियंत्रण स्थापित करने में सफल होती है। प्रशासन और कानून निर्माण दोनों ही क्षेत्रों में केबिनेट की स्थिति सर्वोपरि है। प्रशासनिक क्षेत्रों में भी केबिनेट डायट का मार्ग निर्देशन करती है। सभी महत्वपूर्ण विधायी प्रस्ताव केबिनेट द्वारा तैयार कर डायट में प्रस्तुत किये जाते हैं और अपने बहुमत के बल पर वह उन्हें स्वीकार करवा लेती है। कानून निर्माण का कार्य बहुत अधिक जटिल व प्रावधानिक हो जाने के कारण भी इस सम्बंध में केबिनेट की भूमिका बहुत अधिक महत्वपूर्ण हो गयी है। इसके अतिरिक्त अन्य देशों के समान जापान में भी प्रवृत्त व्यवस्थापन (Delegated legislation) की प्रथा का विकास हो गया है, जिससे अनुसार डायट कानूनों की रूपरेखा मात्र तैयार करती है और उसके अनुरूप विवरण तैयार करने तथा आदेश जारी करने का अधिकार मंत्रिमण्डल को मिल जाता है। इस प्रकार कानून निर्माण तथा प्रशासन केबिनेट की इच्छानुसार होता है और डायट का कार्य केबिनेट द्वारा निर्धारित बातों पर औपचारिक स्वीकृति देना भर है।

केबिनेट तथा डायट के पारस्परिक सम्बंधों में केबिनेट की बढ़ती हुई शक्ति के अनेक कारण बतलाये जा सकते हैं, जिनमें एक प्रमुख कारण है केबिनेट की प्रति

निधि सदन को भंग करने की शक्ति। शासन की नीतियों का विरोध करने वाले डायट के सदस्यों को नियंत्रण में रखने का यह एक प्रभावशाली साधन है। अनुच्छेद ६६ के अनुसार, 'प्रतिनिधि सदन द्वारा अधिदवास का प्रस्ताव पारित किये जाने पर या तो केबिनेट के द्वारा सामूहिक रूप से पद त्याग दिया जाना चाहिए अथवा १० दिन के अंदर ही प्रतिनिधि सदन को भंग करवा दिया जाना चाहिए। केबिनेट के द्वारा दूसरा माग अपनाने की आशंका ही अधिक रहती है और प्रतिनिधि सदन के सदस्य पुनर्निर्वाचन में होने वाली परेशानियाँ और व्यय भार से बचने के लिए अधिश्वास का प्रस्ताव पारित करने का माग नहीं अपनाते हैं। कठोर दलीय अनुशासन केबिनेट के सदस्यों का अपने राजनीतिक दल और देश की राजनीति में प्रभावपूर्ण स्थान और केबिनेट के पास विशाल 'सरक्षण शक्ति' (Power of Patronage) आदि भी कुछ ऐसे कारण हैं, जिनके आधार पर केबिनेट डायट पर नियंत्रण करने में सफल रहती है। अन्य देशों के समान ही जापान में भी आधुनिक प्रवृत्ति केबिनेट की शक्तियों में वृद्धि और डायट के प्रभाव में कमी की ओर है।

प्रधानमन्त्री की स्थिति

प्रधानमन्त्री की स्थिति—१८८६ ई० के मेइजी संविधान के अन्तर्गत प्रधान मन्त्री को वह गौरवपूर्ण स्थिति प्राप्त नहीं थी, जो कि संसदीय व्यवस्था के अन्तर्गत उसे प्राप्त होनी चाहिए। उस समय प्रधानमन्त्री का चुनाव बरिष्ठ राजनीतिज्ञ करते थे और उनकी सिफारिश पर ही सम्राट के द्वारा प्रधानमन्त्री को नियुक्त किया जाता था। अथ मंत्रियों की नियुक्ति भी सम्राट ही करते थे, प्रधानमन्त्री नहीं, और इस कारण प्रधानमन्त्री को अपने मन्त्रिमण्डल पर प्रभावी नियंत्रण प्राप्त नहीं था।

एक अथ तथ्य यह था कि मेइजी संविधान के अन्तर्गत केबिनेट एकमात्र कार्यपालिका सत्ता नहीं थी। केबिनेट के अतिरिक्त प्रिवी कौंसिल, जेनरो और युद्ध परिषद् जसी संवैधानिक और संविधानोत्तर संस्थाएँ थी, जो प्रशासन के संचालन में पर्याप्त प्रभाव रखती थी। इन संस्थाओं के कारण केबिनेट और उसके प्रमुख प्रधान मन्त्री की शक्ति बहुत अधिक सीमित हो गयी थी। लेकिन अब इन संस्थाओं का अंत कर दिया गया है। वर्तमान समय में स्थिति यह है कि केबिनेट प्रशासनिक क्षेत्र की सर्वोच्च संस्था है और केबिनेट में प्रधानमन्त्री की स्थिति सर्वोच्च है। केबिनेट और डायट में प्रधानमन्त्री की स्थिति का अव्ययन इस प्रकार किया जा सकता है

प्रधानमन्त्री और केबिनेट—संवैधानिक उपबन्धों के आधार पर केबिनेट में प्रधानमन्त्री की स्थिति को सर्वोच्चता प्रदान की गयी है और व्यवहार में भी उसे अपने सहयोगियों में यह सर्वोच्चता प्राप्त है। अनुच्छेद ६६ में प्रधानमन्त्री को केबिनेट का प्रमुख बतलाया गया है और अनुच्छेद ६८ में स्पष्टतया कहा गया है कि 'उसे अथ मंत्रियों को नियुक्त और पदच्युत करने की शक्ति प्राप्त होगी।' इस बात ने प्रधान

मन्त्री की स्थिति को शक्ति शाली बनाने में बहुत अधिक योग दिया है। जापान में विशेष प्रकार की दलीय स्थिति के कारण प्रधानमंत्री अपने मंत्रिमण्डल में बहुत अधिक परिवर्तन करते रहे हैं और षाड तथा मेकरीडोज के शब्दों में कहा जा सकता है कि 'जापान में प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डलों का अपेक्षा अधिक स्थायी होते हैं'।¹ उदाहरण के लिए, योशीदा और इकेदा ने पांच पाँच मंत्रिमण्डलों की अध्यक्षता की।

अनुच्छेद ७२ के द्वारा प्रधानमंत्री को प्रशासन की विभिन्न शाखाओं के निरीक्षण और नियंत्रण की शक्ति प्रदान की गयी है और डायट में विधेयक तथा सामान्य और वदशिक मामला पर प्रतिवेदन प्रस्तुत करते हुए वह केबिनेट का प्रतिनिधित्व करता है। वह केबिनेट की बैठक की अध्यक्षता करता है और अनुच्छेद ७४ के अनुसार ऐसी व्यवस्था है कि सभी कानून और मंत्रिमण्डलीय आजाए न केवल सम्बन्धित मन्त्री द्वारा हस्ताक्षरित, वरन् प्रधानमंत्री द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित होनी चाहिए। यदि मंत्रिमण्डल के सदस्यों में क्षेत्राधिकार सम्बन्धी कोई विवाद उत्पन्न हो जाय, तो इसका निणय भी प्रधानमंत्री के द्वारा ही किया जाता है। मंत्रिमण्डल में प्रधानमंत्री की केन्द्रीय स्थिति इस तथ्य में स्पष्ट है कि अनुच्छेद ७० के अनुसार यदि प्रधानमंत्री का पद रिक्त हो जाय, तो समस्त केबिनेट के द्वारा त्यागपत्र दे दिया जाना चाहिए।

मंत्रिमण्डल के अर्थ सदस्यों की तुलना में प्रधानमंत्री को बहुत अधिक व्यापक संरक्षण की शक्तियाँ प्राप्त हैं और उसके द्वारा बड़ी सख्या में व्यक्तियों को पद और सम्मान प्रदान कर अपनी स्थिति को प्रभावशाली बनाया जा सकता है। कुछ अन्य तथ्यों से भी उसकी सर्वोच्च स्थिति नितांत सुरक्षित है। वह सामान्य तथा १२ मन्त्रालयों और ४ ऐजेंसिज का प्रधान होता है। प्रधानमंत्री के कार्यालय में भी बहुत अधिक शक्ति केन्द्रित हो गयी है क्योंकि वर्तमान समय में इस कार्यालय के साथ अनेक सहायक अंग जुड़ गये हैं। १९६५ में इस प्रकार की समितियाँ, आयोगों और सस्थाओं की सख्या ३६ थी।

प्रधानमंत्री की शक्तियों की उपरोक्त विवेचना से स्पष्ट है कि प्रधानमंत्री केबिनेट में सर्वोच्च सत्ताधारी है। प्रधानमंत्री केबिनेट की बैठकों की अध्यक्षता करता है। वही इन बैठकों की कार्य सूची (Agenda) तयार करता है और केबिनेट के समस्त कार्यों तथा निणयों में उसका प्रमुख हाथ रहता है। यद्यपि केबिनेट के सभी सदस्यों के विचारा का महत्त्व है, किंतु अन्तिम रूप में प्रधानमंत्री का निणय ही माय होता है और इससे असहमत सदस्य के लिए त्यागपत्र देने का ही एकमात्र मार्ग बच रहता है। ब्रिटेन और भारत के समान ही जापान में भी मंत्रिमण्डल का अस्तित्व प्रधानमंत्री की इच्छा पर निर्भर करता है। इस सम्बन्ध में सात्स्वी के य

¹ In Japan the Prime Ministers are more durable than their cabinets — R E Ward and R. C Macridis *Modern Political Systems*, p 97

शब्द लागू होते हैं कि "प्रधानमन्त्री कैबिनेट का केंद्र बिन्दु है। वह उसके निर्माण, उसके जीवन और उसके अन्त में के द्वीय स्थिति रखता है।" अन्य मन्त्रियों की तुलना में प्रधानमन्त्री की स्थिति निश्चित रूप से बहुत अधिक उच्चतर है। वह तो वास्तव में सूर्य है, जिसके चारों ओर नक्षत्र घूमते हैं।

प्रधानमन्त्री डायट (संसद)—प्रधानमन्त्री न केवल मन्त्रिमण्डल वर्ग डायट का भी प्रधान होता है। वस्तुतः डायट का नेता होने के कारण उसे प्रधान मन्त्री पद प्राप्त होता है और प्रधानमन्त्री पद ग्रहण करने के बाद भी वह डायट का नेता बना रहता है। वह डायट में मन्त्रिमण्डल का मुख्य प्रवक्ता होता है और उसके द्वारा डायट का मन्त्रिमण्डल के बीच सम्पर्क सूत्र का कार्य किया जाता है। सभासद का सदन का वह एक नेता नियुक्त कर देता है जो सदन में उसका प्रतिनिधित्व करता है।

प्रमुख विधायी प्रस्ताव प्रधानमन्त्री के निर्देशन में ही तैयार किये जाते हैं और डायट विशेषतया प्रतिनिधि सदन के बहुमत दल का सर्वमाय्य नेता होने के कारण वह उन्हें डायट से स्वीकार करवा लेता है। वार्षिक बजट तैयार कराने में भी उसका प्रमुख हाथ होता है और उसे डायट के बजट स्वीकृत कराने में कोई विरोध कठिनार्थ नहीं होती। डायट स्वेच्छा से प्रधानमन्त्री का अनुकरण करती है, अथवा प्रधानमन्त्री के हाथ में प्रतिनिधि सदन को भंग करने की शक्ति होने के कारण भी डायट को बाध्य होकर प्रधानमन्त्री के निर्देशों का पालन करना होता है।

अपने राजनीतिक दल का सर्वोच्च नेता होने के नाते प्रधानमन्त्री अपने दल में एकता, अनुशासन और संगठन बनाये रखने में महत्त्वपूर्ण रूप से भाग लेता है और एक जन नायक के रूप में वह राष्ट्रीय जीवन को नवीन दिशा प्रदान करता है।

ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के सदस्य ही जापान की राष्ट्रीय राजनीति में प्रधान मन्त्री का स्थान सर्वोच्च होता है। वस्तुतः यदि कैबिनेट शासन रूपी जहाज की चालक मशीन है तो प्रधानमन्त्री उसका चालक है।

प्रश्न

- १ 'जापान का सम्राट राज्य करता है, शासन नहीं' इस कथन के आधार पर जापान में सम्राट की शक्तियों का वर्णन कीजिए।
- २ जापान के सम्राट की स्थिति की ग्रेट ब्रिटेन के सम्राट से तुलना कीजिए।
- ३ जापान में लोकतन्त्र को अपना लेने पर भी सम्राट पद को बनाये रखने के कारणों का वर्णन कीजिए।
- ४ जापान में मन्त्रिमण्डल का निर्माण कैसे होता है? मन्त्रिमण्डल की शक्तियों तथा कार्यों का वर्णन कीजिए।
- ५ जापान के प्रधानमन्त्री की नियुक्ति, स्थिति तथा शक्तियों का वर्णन कीजिए।

4

जापान की डायट अथवा ससद (DIET OR PARLIAMENT OF JAPAN)

“डायट राज्यशक्ति का सर्वोच्च अंग होगी तथा वही राज्य की एकमात्र कानून बनाने वाली सस्था होगी।”¹

—जापानी सविधान का अनुच्छेद ४१

जापान पहला एशियाई देश है जहाँ ससदीय व्यवस्था की स्थापना हुई। बक्स ने लिखा है कि ‘जापान की डायट गैर पश्चिमी देशों में सबसे प्राचीन और सबसे अधिक अनुभवी विधायक सभा है।’² १८८६ ई० के मेइजी सविधान के अंतगत भी ‘शाही डायट’ (Imperial Diet) की व्यवस्था थी, जिसके दो सदन थे ‘पीयर सभा’ (House of Peers) और ‘प्रतिनिधि सभा’ (House of Representatives)। यह शाही डायट पर्याप्त शक्तिशाली नहीं थी और इसे सम्राट मंत्रिमण्डल पर भी कोई नियंत्रण प्राप्त न था। लेकिन जापान के वर्तमान सविधान के अनुच्छेद ४१ के अनुसार, ‘डायट राज्यशक्ति का सर्वोच्च अंग और एकमात्र कानून निर्मात्री सस्था है।’ जापान के सविधान के चौथे अध्याय में अनुच्छेद ४१ से लेकर अनुच्छेद ६४ तक डायट की रचना तथा शक्तियों का ही उल्लेख किया गया है।

डायट द्विसनात्मक व्यवस्थापिका सभा—जापान की डायट द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका सभा है। इसके प्रथम या निम्न सदन ‘प्रतिनिधि सदन’ (House of Representatives) और द्वितीय या उच्च सदन को ‘सभासद सदन’ या ‘पापद सभा’ (House of Councillors) का नाम दिया गया है।

¹ The Diet shall be the highest organ of state power and shall be the sole law making organ of the state —Ar 41

² ‘The Japanese Diet is the oldest and most experienced legislature of the non western world Ardath W Burks *The Government of Japan*

डायट के अधिवेशन—सविधान के अंतगत डायट व साधारण, असाधारण तथा विशेष अधिवेशनो की व्यवस्था की गयी है। साधारण अधिवेशन के लिए मन्त्रिमण्डल के निणय के अनुसार राज्याज्ञा जारी कर दी जाती है। यह अधिवेशन १ दिसम्बर से १० दिसम्बर के बीच किसी दिन अवश्य ही बुलाया जाना चाहिए और साधारणतया यह अधिवेशन १५० दिन तक चलता रहना है। दोनों सदनों की स्वीकृति से या दोनों सदनों की स्वीकृति न होने पर प्रतिनिधि सदन अपनी इच्छा से अधिवेशन की अवधि बढ़ा सकता है। मन्त्रिमण्डल अधिवेशन स्थगित किये जाने के लिए प्रार्थना कर सकता है, किंतु वह इस हेतु आदेश जारी नहीं कर सकता।

साधारण अधिवेशनो के अंतरकाल में कभी भी असाधारण अधिवेशन बुलाया जा सकता है। अनुच्छेद ५३ में कहा गया है कि दोनों सदनों में से किसी एक सदन के ३ या उससे अधिक सदस्य डायट के असाधारण अधिवेशन की मांग कर सकते हैं और ऐसी मांग की जाने पर मन्त्रिमण्डल को डायट का असाधारण अधिवेशन बुलाना चाहिए।

विशेष अधिवेशन साधारण अधिवेशन आरम्भ होने के पहले हो सकते हैं। अनुच्छेद ५४ के अनुसार जब प्रतिनिधि सभा का विघटन हो जाता है तो विघटन के दिन से ४० दिन के भीतर आम चुनाव होना चाहिए तथा चुनाव के दिन से ३० दिन के भीतर डायट का अधिवेशन बुलाया जाना चाहिए। इस विशेष अधिवेशन का उद्देश्य प्रधानमन्त्री तथा प्रतिनिधि सभा के पदाधिकारियों आदि का चुनाव करना होता है। अकेले सभासद सदन का भी आपातकालीन सत्र बुलाया जा सकता है। प्रतिनिधि सदन के विघटन के साथ ही साथ सभासद सदन भी स्थगित हो जाता है किन्तु राष्ट्रीय सभ के समय कैबिनेट यदि चाहें तो आवश्यक विषयों के सम्बन्ध में कार्यवाही करने के लिए सभासद सदन का आपातकालीन अधिवेशन बुला सकती है। इस अधिवेशन में की गयी कार्यवाही अस्थायी होगी और यदि डायट का अगला अधिवेशन प्रारम्भ होने की तिथि से १० दिन के अंदर प्रतिनिधि सदन उसे स्वीकार नहीं कर लेता, तो वह रद्द या अवैध समझी जायगी।

डायट सदस्यों के वेतन तथा भत्ते—सविधान के अनुच्छेद ४६ में उल्लेख है कि 'दोनों सदनों के सदस्यों को कानून के अनुसार राष्ट्रीय कोष से वेतन मिलेगा।' डायट के प्रत्येक सदस्य को २ लाख २५ हजार येन प्रतिमास वेतन मिलता है। उन्हें अधिवेशन के दिनों में तथा अधिवेशन के बीच में समितियों में कार्य करने के लिए ११,२५० येन प्रतिदिन भत्ता भी दिया जाता है। प्रत्येक सदस्य को अपना अलग कार्यालय तथा सचिव रखने का अधिकार है तथा उसे 'कार्यालय भत्ता' अलग मिलता है। सदस्यों का रेल बस तथा समुद्री जहाज में सरकारी काय के लिए यात्रा करने का तीसरे दर्जे का फ्री पास दिया जाता है। उन्हें अपने पद से सम्बंधित डाक मुफ्त भेजने का अधिकार होता है।

सदस्यों के विशेषाधिकार—डायट के सदस्य निभयता के साथ कतय पालन कर सकें, इसके लिए उन्हें कुछ विशेषाधिकार और उन्मुक्तिया प्रदान की गयी है। अनुच्छेद ५० में कहा गया है कि जब तक किसी कानून के द्वारा कोई अथव व्यवस्था न हो, तब तक सदस्यों का अधिवेशनों के दिनों में गिरफ्तार नहीं किया जा सकता है। यदि किसी सदस्य को अधिवेशन प्रारम्भ होने के पूर्व ही किसी कारण से बन्दी बना लिया गया है, तो भी उसे सदन की माँग पर अधिवेशन के दिना में छोड़ दिया जायगा। अनुच्छेद ५१ में लिखा है कि सदन में दिये गये भाषण, विवाद और मतदान में भी भाग लेने के कारण वे बाहर किसी भी सत्ता के प्रति उत्तरदायी नहीं होंगे।

डायट का सचिवालय—डायट का एक सचिवालय होता है जिसका अध्यक्ष मुख्य सचिव होता है। मुख्य सचिव की नियुक्ति डायट के बाहर से की जाती है। वह सरकारी पत्रों पर हस्ताक्षर करता और डायट की कायवाहियों का रिकार्ड रखता है। डायट का एक अलग पुस्तकालय भी होता है।

गणपूर्ति (Quorum)—संविधान की धारा ५६ में कहा गया है कि डायट के किसी भी सदन में तब तक कोई कायवाही नहीं की जा सकती, जब तक कि सदन की कुल संख्या के एक तिहाई सदस्य उपस्थित न हों। प्रत्येक सदन में प्रश्नों का निणय उपस्थितिके बहुमत से किया जायगा और समान मत आने पर सदन के अध्यक्ष को निर्णायक मत देने का अधिकार होगा।

प्रतिनिधि सदन

(House of Representatives)

रचना (Composition)—वर्तमान समय में प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की संख्या ४८६ है जिन्हें प्रत्यक्ष निर्वाचन और वयस्क मताधिकार तथा गुप्त मतदान के आधार पर चुना जाता है। इन सदस्यों का चुनाव बहुल सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों से किया जाता है और इस हेतु समस्त जापान को ११८ निर्वाचन क्षेत्रों में बाँट दिया गया है। प्रत्येक चुनाव क्षेत्र से ३ से लेकर ५ सदस्य चुने जाते हैं, परंतु टोन्गो से ७ और अनामो द्वीप समूह से केवल १ सदस्य ही चुना जाता है। इन सदस्यों का चुनाव 'सीमित मत प्रणाली' (Limited Vote System) के आधार पर किया जाता है जिसके अंतर्गत यद्यपि अधिक संख्या में सदस्य चुने जाने होते हैं, लेकिन मतदानार्थों को एक ही मत देने का अधिकार होता है। 'सीमित मत प्रणाली' जनता के सभी वर्गों बहुसंख्यक और अल्पसंख्यक को प्रतिनिधित्व प्रदान करने की दृष्टि से अपनायी गयी है।

सदस्यों के लिए आवश्यक योग्यताएँ—प्रतिनिधि सदन की सदस्यता के लिए निम्नलिखित योग्यताएँ आवश्यक रखी गयी हैं

(१) वह जापान का प्राकृतिक नागरिक हो, देशीयकृत (Naturalised) नागरिक नहीं हो।

- (२) वह २५ वर्ष की आयु पूरी कर चुका हो ।
- (३) वह सरकार के अधीन किसी लाभदायक पद पर न हो ।
- (४) वह पागल अथवा दिवालिया न हो ।
- (५) वह चुनाव क्षेत्र में कम से कम तीन मास से रह रहा हो ।
- (६) वह कानून द्वारा डायट की सदस्यता के अयोग्य घोषित न किया गया हो ।

(७) कोई भी व्यक्ति एक साथ दोनों सदनों की सदस्यता प्राप्त नहीं कर सकता है ।

कायकाल—अनुच्छेद ४१ के अनुसार प्रतिनिधि सदन का कायकाल ४ वर्ष निश्चित किया गया है, परन्तु प्रतिनिधि सदन को समय के पूरा भग किया जा सकता है । यदि प्रतिनिधि सदन मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास कर दें तो या तो मंत्रिमण्डल त्याग पत्र दे देगा या प्रधान मंत्री सम्राट से १० दिन के अंदर प्रतिनिधि सदन को भग करके नवीन चुनाव कराने की अपील करेगा । सम्राट प्रधानमंत्री की अपील पर प्रतिनिधि सदन को भग कर देंगे । यदि प्रतिनिधि सदन भग कर दिया जाय तो भग करने की तिथि से ४० दिन के अंदर प्रतिनिधि सदन के लिए आम चुनाव होंगे और चुनाव सम्पन्न होने की तिथि से ३० दिव के अंदर डायट अवश्य ही बुलाई जानी चाहिए ।

सदन के पदाधिकारी—स्पीकर (Speaker)

प्रतिनिधि सदन का सबसे प्रमुख पदाधिकारी 'स्पीकर' होता है । मेइजो संविधान के अंतर्गत स्पीकर का चुनाव सदन के द्वारा नहीं होता था । सदन के द्वारा तीन सदस्यों के नाम दिये जाते थे और सम्राट इनमें से किसी एक को स्पीकर नियुक्त करता था । किंतु वर्तमान संविधान के अनुच्छेद ५८ द्वारा दोनों सदनों को अपना-अपना अध्यक्ष चुनने का अधिकार दिया गया है । स्पीकर का चुनाव प्रत्येक सदन के आरम्भ में गुप्त मतदान से हस्ताक्षर किये गये मतपत्रों के आधार पर होता है । यह चुनाव दलीय आधार पर ही किया जाता है । मृत्यु त्यागपत्र या अन्य किसी कारण से स्पीकर का पद रिक्त हो जाने पर नये स्पीकर का चुनाव होगा । स्पीकर के अतिरिक्त सदन में एक डिप्टी स्पीकर की भी व्यवस्था है, जो कि स्पीकर की अनुपस्थिति में सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है ।

सदन के स्पीकर द्वारा प्रमुखतया निम्नलिखित कार्य किये जाते हैं

- (१) अधिवेशन प्रारम्भ होते ही स्पीकर का पहला कार्य यह होता है कि सदन में आवश्यक उपस्थिति (Quorum) है अथवा नहीं ।
- (२) वह सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है । वह सदन के कार्यों को निश्चित कार्य प्रणाली के अनुसार चलाता और विधेयों को सम्बंधित के पास भेजता है ।

(३) उसका कतव्य है कि वह ऐसे विधेयको पर सदन मे विचार न होने दें, जो सदन की सुनिश्चित व्यवस्था के प्रतिकूल हो।

(४) बोलते समय सभी सदस्य अध्यक्ष को सम्बोधित करते हैं। वह सदस्यो के बोलने का क्रम निर्धारित करता है और उहे प्रश्न पूछने की अनुमति देता है।

(५) उसे यह अधिकार है कि वह कार्यों का क्रम निर्धारित करें और विवाद पूर्ण विषयो पर अपनी व्यवस्था (Ruling) दें।

(६) वह काम रोको प्रस्ताव प्रस्तुत करने की अनुमति देता है तथा उन्हें नियमित अथवा अनियमित घोषित करता है।

(७) वह इस बात का निणय करता है कि किस विषय पर कितने समय तक वादविवाद हो और वही वादविवाद समाप्त करने की आज्ञा देता है।

(८) वह सदस्यो द्वारा दिये गये मतों की गणना करता है, निणय घोषित करता है और समान मत आने पर 'निर्णायक मत' (Casting vote) देता है।

(९) सदन के बाहर वह सदन का प्रतिनिधित्व करता है।

(१०) सदन मे शांति तथा व्यवस्था बनाये रखना उसका विशेष दायित्व है। यदि कोई सदस्य अससदीय भाषा का प्रयोग करें या सदन के सुनिश्चित नियमों को भंग करें या सदन की प्रतिष्ठा को आघात पहुँचावें अथवा स्पीकर की आज्ञा न मानें तो वह उसे चेतावनी दे सकता है। यदि फिर भी वह अनुशासनहीनता का परिचय दें, तो वह उसे अस्थायी रूप से सदन के बाहर भी निकलवा सकता है। अनुच्छेद ५८ के अनुसार इसके लिए उपस्थित सदस्यो के ३ के बहुमत से प्रस्ताव पारित किया जाना आवश्यक है।

(११) यदि सदन मे अव्यवस्था इतनी अधिक फल जाय कि नियन्त्रण रखना कठिन हो, तो वह सदन की कार्यवाही को स्थगित कर सकता है।

(१२) वह सदस्यो के प्रवेश पर नियन्त्रण लगा सकता है, उन्हें सदन के बाहर जाने की आज्ञा दे सकता है और दीर्घाओ (Galleries) को खाली करा सकता है।

(१३) वह सदन की भर्थादा और हितों का रक्षक है और सदन के सम्मान की रक्षा हेतु सभी प्रकार की उचित कार्यवाही कर सकता है।

(१४) वह प्रतिनिधि सदन मे सचिवालय के कामकाज की देखभाल करता है।

जापान के प्रतिनिधि सदन के स्पीकर की स्थिति ग्रेट ब्रिटेन या भारत के स्पीकर के स्थान पर अमरीका प्रतिनिधि सभा के स्पीकर से अधिक मिलती है। वह अमरीकी प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष की भाँति ही अपने दल से त्यागपत्र नहीं देता है। वह उसका सक्रिय सदस्य रहता है और सदन मे उसकी हितों की रक्षा करता है। यानागा ने इस सम्बन्ध मे लिखा है कि 'प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष के रूप में उसकी भूमिका अमरीका की प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष के समान है। सर्वोच्च कानूनी निर्मात्री सत्या के अध्यक्ष के रूप में स्पीकर से अधिकाधिक उचित व्यवहार

- (२) वह २५ वष की आयु पूरी कर चुका हो ।
- (३) वह सरकार के अधीन किसी लाभदायक पद पर न हो ।
- (४) वह पागल अथवा दिवालिमा न हो ।
- (५) वह चुनाव क्षेत्र मे कम से कम तीन मास से रह रहा हो ।
- (६) वह कानून द्वारा डायट की सदस्यता के अयोग्य घोषित न किया

गया हो ।

(७) कोई भी व्यक्ति एक साथ दोनो सदनों की सदस्यता प्राप्त नहीं कर सकता है ।

कायकाल—अनुच्छेद ४५ के अनुसार प्रतिनिधि सदन का कायकाल ४ वष निश्चित किया गया है, परन्तु प्रतिनिधि सदन को समय के पूर्व भंग किया जा सकता है । यदि प्रतिनिधि सदन मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास कर दें, तो या तो मन्त्रिमण्डल त्याग पत्र दे देगा या प्रधान मंत्री सम्राट से १० दिन के अंदर प्रतिनिधि सदन को भंग करके नवीन चुनाव कराने की अपील करेगा । सम्राट प्रधानमन्त्री की अपील पर प्रतिनिधि सदन को भंग कर देंगे । यदि प्रतिनिधि सदन भंग कर दिया जाय तो भंग करने की तिथि से ४० दिन के अंदर प्रतिनिधि सदन के लिए आम चुनाव होंगे और चुनाव सम्पन्न होने की तिथि से ३० दिन के अंदर डायट अवश्य ही बुलाई जानी चाहिए ।

सदन के पदाधिकारी—स्पीकर (Speaker)

प्रतिनिधि सदन का सबसे प्रमुख पदाधिकारी 'स्पीकर' होता है । मेइजी संविधान के अंतर्गत स्पीकर का चुनाव सदन के द्वारा नहीं होता था । सदन के द्वारा तीन सदस्यों के नाम दिये जाते थे और सम्राट इनमे से किसी एक को स्पीकर नियुक्त करता था । किंतु वर्तमान संविधान के अनुच्छेद ५८ द्वारा दोनो सदनों को अपना-अपना अध्यक्ष चुनने का अधिकार दिया गया है । स्पीकर का चुनाव प्रत्येक सदन के आरम्भ मे गुप्त मतदान से हस्ताक्षर किये गये मतपत्रों के आधार पर होता है । यह चुनाव दलीय आधार पर ही किया जाता है । मृत्यु त्यागपत्र या अन्य किसी कारण से स्पीकर का पद रिक्त हो जाने पर नये स्पीकर का चुनाव होगा । स्पीकर के अतिरिक्त सदन मे एक डिप्टी स्पीकर की भी व्यवस्था है, जो कि स्पीकर की अनुपस्थिति मे सदन की बैठको की अध्यक्षता करता है ।

सदन के स्पीकर द्वारा प्रमुखतया निम्नलिखित काय किये जाते हैं

- (१) अधिवेशन प्रारम्भ होते ही स्पीकर का पहला काम यह होता है कि सदन मे आवश्यक उपस्थिति (Quorum) है अथवा नहीं ।
- (२) वह सदन की बैठको की अध्यक्षता करता है । वह सदन के कार्यों का निश्चित काम प्रणाली के अनुसार चलाता और विधेयको को सम्बंधित समितिया के पास भेजता है ।

डायट-शक्तियाँ तथा कार्य

राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के रूप में डायट को विधायी, प्रशासनिक वित्तीय और न्यायिक सभी प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त हैं, जिनका अध्ययन निम्न रूपा में किया जा सकता है

(१) विधायी शक्तियाँ—अनुच्छेद ४१ के अनुसार डायट राज्य की सत्ता का सर्वोच्च अंग और एकमात्र निधि निर्मात्री सत्ता है। इसे नवीन कानून का निर्माण और पहल में चले आ रहे कानूनों में संशोधन परिवर्तन की पूरा शक्ति प्राप्त करने के लिए सम्राट की स्वीकृति की भी आवश्यकता नहीं है। इस प्रकार संविधान की सीमाओं में रहने हुए डायट सम्पूर्ण देश के लिए किसी भी विषय पर कोई भी कानून बनाने की सामर्थ्य रखती है।

इस सम्बन्ध में केवल एक अन्तर के साथ जापान की डायट की स्थिति ब्रिटिश संसद के समान है। ब्रिटेन में लचीला संविधान होने और न्यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था न होने के कारण ब्रिटिश संसद द्वारा निर्मित किसी भी कानून के अवैधानिक होने का प्रश्न उत्पन्न नहीं होता है। लेकिन जापान का संविधान कठोर है और जापान में न्यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था भी है। अतः जापान की डायट द्वारा निर्मित ऐसे किसी भी कानून को, जो संविधान की धाराओं के प्रतिद्वन्द्वित, सर्वोच्च न्यायालय अवैध घोषित कर सकता है।

कोई भी साधारण विधेयक किसी भी सदन में प्रस्तावित किया जा सकता है और दोनों सदनों द्वारा पारित हो जाने पर कानून का रूप ग्रहण कर लेता है। लेकिन यदि किसी विधेयक के सम्बन्ध में दोनों सदनों में उग्र मतभेद हो जाय, तो इस सम्बन्ध में अन्तिम अधिकार प्रतिनिधि सदन को ही प्राप्त होता है। प्रक्रिया यह है कि यदि किसी साधारण विधेयक की प्रतिनिधि सदन पारित कर देता है परन्तु सभासद सदन उसे अस्वीकार कर देता है या ऐसे संशोधन कर देता है जो प्रतिनिधि सदन को मान्य न हो या सभासद सदन उस विधेयक का ६० दिन की अवधि तक अपने पास पड़े रहने देता है, तो दोनों सदनों की संयुक्त समिति दोनों सदनों में कोई समझौता बनाने का प्रयत्न करती है लेकिन यदि समिति को इसमें सफलता प्राप्त न हो और प्रतिनिधि सदन उपस्थिति और मतदान में भाग लेने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से उस विधेयक को दुबारा पास कर दे तो वह कानून का रूप धारण कर लेता है। इसके विपरीत यदि सभासद सदन किसी विधेयक को पास कर दे और प्रतिनिधि सदन उसे अस्वीकार कर दे तो उच्च सदन उस पर पुनर्विचार नहीं कर सकता। इस प्रकार साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में सभासद सदन की शक्तियाँ सीमित हैं और इस सम्बन्ध में प्रतिनिधि सदन की निर्णायक स्थिति प्राप्त है। सभासद सदन एक विसम्बन्धारी सदन ही है और उसके द्वारा ६० दिन के विधेयक को रोक रखा जा सकता है।

और निष्पक्षता की आशा की जाती है, लेकिन वह दलीय हिनों की अभिवृद्धि करता है और शासन के विधायी कार्यक्रम को आगे बढ़ाता है।”¹

सभासद सदन या पार्षद सभा (The House of Councillors)

रचना (Composition)—सभासद सदन की सदस्य संख्या २५० है, जिसमें से १५० भौगोलिक आधार पर चुने जाते हैं अर्थात् उन ४६ निर्वाचन जिलों से चुने जाते हैं, जिनमें देश को विभाजित किया जाता है और जो स्थानीय प्रशासनिक क्षेत्रों (Prefectures) के अनुरूप होते हैं। शेष १०० सदस्य सम्पूर्ण राष्ट्र द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। किसी एक स्थानीय प्रशासनिक क्षेत्र को मिलने वाले स्थानों की संख्या मोटे तौर पर उसकी जनसंख्या के अनुपात में २ से लेकर ८ तक होती है। प्रत्येक मतदाता को २ मतों के प्रयोग का अधिकार होता है, एक स्थानीय निर्वाचन क्षेत्र के उम्मीदवार के लिए और दूसरा राष्ट्रीय क्षेत्र के उम्मीदवार के लिए।

सदस्यों के लिए विशेषताएँ—प्रतिनिधि सदन और सभासद सदन के सदस्यों की योग्यताएँ समान हैं अतः केवल यह है कि सदन के लिए उम्मीदवारों की आयु २५ के बजाय ३० वर्ष होनी चाहिए।

कार्य काल—सभासद सदन एक अर्द्ध स्थायी सदन है जिसका पूरा रूप से कभी भी विघटन नहीं होता। इसके सदस्य ६ वर्ष के लिए निर्वाचित किये जाते हैं लेकिन आधे सदस्य प्रति ३ वर्ष के पश्चात् अवकाश ग्रहण कर लेते हैं और उनके स्थान पर नये सदस्यों का निर्वाचन होता है।

सभापति—सभासद सदन को अपना सभापति तथा उपसभापति चुनने का अधिकार है। सभापति सदन की अध्यक्षता करता है और उनकी अनुपस्थिति में उपसभापति सदन की अध्यक्षता करता है। सभापति सदन में अनुशासन तथा व्यवस्था बनाये रखता है, लेकिन उसे यह अधिकार नहीं है कि वह किसी सदस्य को सदन से बाहर निवाल दे। ऐसा केवल उपस्थिति और मत देने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से पारित एक प्रस्ताव के आधार पर ही किया जा सकता है। वह प्रस्तावों तथा विधेयकों पर मतदान कराता और उनके परिणामों की घोषणा करता है। किसी विधेयक पर पक्ष तथा विपक्ष में बराबर मत आने पर वह अपने निर्णायक मत का प्रयोग करता है।

1 The role of the presiding officer of the House of Representatives is very much like that of his counter part in the United States Congress. As a presiding officer of the highest law making organ the speaker is naturally expected to be as fair and impartial as possible but he functions to advance the interests of his party and aids the government's legislative programme. C Yanaga *Japanese People and Politics* pp 180-181

डायट-शक्तियाँ तथा कार्य

राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के रूप में डायट को विधायी, प्रशासनिक वित्तीय और न्यायिक सभी प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त हैं, जिनका अद्ययन निम्न रूपों में किया जा सकता है

(१) विधायी शक्तियाँ—अनुच्छेद ४१ के अनुसार डायट राज्य की सत्ता का सर्वोच्च अंग और एकमात्र निधि निर्मात्री सत्ता है। इसे नवीन कानूनों के निर्माण और पहले से चले आ रहे कानूनों में संशोधन परिवर्तन की पूर्ण शक्ति प्राप्त करने के लिए सत्राट की स्वीकृति की भी आवश्यकता नहीं है। इस प्रकार संविधान की सीमाओं में रहने हुए डायट सम्पूर्ण देश के लिए किसी भी विषय पर कोई भी कानून बनाने की सामर्थ्य रखती है।

इस सम्बन्ध में केवल एक अंतर के साथ जापान की डायट की स्थिति ब्रिटिश ससद के समान है। ब्रिटेन में लचीला संविधान होने और 'यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था न होने के कारण ब्रिटिश ससद द्वारा निर्मित किसी भी कानून के अवैधानिक होने का प्रश्न उत्पन्न नहीं होता है। लेकिन जापान का संविधान कठोर है और जापान में 'यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था भी है। अतः जापान की डायट द्वारा निर्मित ऐसे किसी भी कानून को, जो संविधान की धाराओं के प्रतिबल हो, सर्वोच्च न्यायालय अवैध घोषित कर सकता है।

कोई भी साधारण विधेयक किसी भी सदन में प्रस्तावित किया जा सकता है और दोनों सदनों द्वारा पारित हो जाने पर कानून का रूप ग्रहण कर लेता है। लेकिन यदि किसी विधेयक के सम्बन्ध में दोनों सदनों में उग्र मतभेद हो जाय, तो इस सम्बन्ध में अंतिम अधिकार प्रतिनिधि सदन को ही प्राप्त होता है। प्रक्रिया यह है कि यदि किसी साधारण विधेयक को प्रतिनिधि सदन पारित कर देता है परन्तु सभासद सदन उसे अस्वीकार करता है या ऐसे संशोधन कर देता है जो प्रतिनिधि सदन को मान्य न हो या सभासद सदन उम विधेयक का ६० दिन की अवधि तक अपने पास पड़े रहने देता है, तो दोनों सदनों की संयुक्त समिति दोनों सदनों में कोई समझौता कराने का प्रयत्न करती है लेकिन यदि समिति को इसमें सफलता प्राप्त न हो और प्रतिनिधि सदन उपस्थिति और मतदान में भाग लेने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से उस विधेयक का दुबारा पास कर दे, तो वह कानून का रूप धारण कर लेता है। इसके विपरीत यदि सभासद सदन किसी विधेयक को पास कर दे और प्रतिनिधि सदन उसे अस्वीकार कर दे तो उच्च सदन उस पर पुनर्विचार नहीं कर सकता। इस प्रकार साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में सभासद सदन की शक्तियाँ सीमित हैं और इस सम्बन्ध में प्रतिनिधि सदन को निर्णायक स्थिति प्राप्त है। सभासद सदन एक विलम्बकारी सदन ही है और उसके द्वारा ६० दिन का विधेयक को रोक रखा जा सकता है।

(२) कायपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ—न केवल विधि निर्माण, वरन् कायपालिका क्षेत्र में भी डायट को महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्राप्त हैं। इस सम्बन्ध में उसका सबसे प्रथम और अत्यन्त महत्वपूर्ण काय प्रधानमंत्री का चुनाव करना है। अनुच्छेद ६ के अनुसार सम्राट डायट द्वारा निर्देशित व्यक्ति को ही प्रधानमंत्री नियुक्त करता है। 'प्रधानमंत्री का चुनाव डायट का विशेष अधिकार कहा जा सकता है, क्योंकि अन्य संसदीय प्रजातंत्रों में राष्ट्रीय व्यवस्थापिका को इस प्रकार का अधिकार प्राप्त नहीं होता है।'^१

केबिनेट के अधिकांश सदस्य डायट से ही नियुक्त किये जाते हैं और केबिनेट अपने सभी कार्यों के लिए डायट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होती है। डायट के सदस्य मंत्रियों से प्रश्न पूछने, उनकी नीतियों का स्पष्टीकरण माँगने और आलोचन करने के माध्यम से प्रशासन पर नियन्त्रण रखते हैं। उसके अतिरिक्त प्रतिनिधि सदन अविश्वास का प्रस्ताव पास कर डायट को पद त्याग करने के लिए बाध्य कर सकता है।

डायट न केवल एक विधायी और विचारात्मक निकाय, वरन् अमरीकी कांग्रेस की सीनेट के समान एक शोध सस्था भी है और अनुच्छेद ६२ के अनुसार इसे प्रशासनिक शाखा की जाँच करने की शक्ति प्राप्त है। डायट की कुछ समितियों ने प्रशासनिक भ्रष्टाचार आदि की जाँच में महत्वपूर्ण भूमिका अदा की है और डायट प्रशासन कार्यों की जाँच द्वारा प्रशासनिक गतिविधियों पर अपना नियन्त्रण बनाये रखने में असमर्थ हुई है।^२ इन सबके अतिरिक्त, अनुच्छेद ७३ के अनुसार केबिनेट के लिए सचियों पर डायट की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक है और डायट सचियों को स्वीकार या अस्वीकार करके वैदेशिक क्षेत्र में अपने प्रभाव का उपयोग कर सकती है।

इस प्रकार डायट दिन प्रतिदिन के प्रशासन का निगरानी रखती है और उसे प्रशासन पर अन्तिम नियन्त्रण भी प्राप्त है

(३) वित्तीय शक्तियाँ—अनुच्छेद ८३ के अनुसार, 'राष्ट्रीय वित्त के प्रशासन की शक्ति डायट को ही प्राप्त है'^३ और यह डायट की निश्चित रूप में एक महत्वपूर्ण शक्ति है। मंत्रिमण्डल का यह दायित्व है कि वह प्रत्येक वर्ष के लिए आय

१ This is a somewhat extra ordinary power of the national legislature For neither in Britain nor in any other parliamentary democracy has the parliament as such been given any direct function in choice of the Prime Minister" A K Mukherjee *Japanese Political System*

२ 'Each House may unduct investigations in relation to government and may demand the presence and testimony of witnesses and the production of records
—Article 62

३ The Diet is the sole authority to administer national finances
—Article 83

सम्बन्ध में कानून के अन्तर्गत लाने दिखाने लगे विवेक हेतु प्रस्तुत करें। उक्त को स्वीकृति के बिना कानूनसभ द्वारा अन्तर्गत करने का कोई काम नहीं कर सकता। कानूनसभ का अधिकार है कि वह कानूनसभ करने पर राज्य के दायित्व निश्चि हो सके, किन्तु इन प्रकार किसे उसे अन्त पर कानून से परबन्धी स्वीकृति लेना आवश्यक है।

इन अन्त के अन्तर्गत विवेक लाने लगे बन रहा है कि जापान से अन्त को लाने में अन्त द्वारा स्वीकृत की जाती है जबकि इंग्लैंड में ऐसी अनेक नई होती हैं दिन पर पार्लियामेंट की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक नहीं समझा जाता। ऐसे अन्त 'राज्य पर भारित अन्त' कहलाते हैं। जापान में 'राज्य पर भारित अन्त' की कोई व्यवस्था नहीं है।

इनके अनिश्चित सञ्चाट और उनके परिवार के सभी व्यक्तियों का अन्त डायट द्वारा नियंत्रित और स्वीकृत किया जाता है। अनुच्छेद २२ के अनुसार राज परिवार की समस्त सम्पत्ति राज्य से सम्बन्ध होगी और राज परिवार के सभी अन्त डायट द्वारा स्वीकृत किये जायेंगे। इनका ही नहीं, डायट की स्वीकृति के बिना राजसभा का कोई भी व्यक्ति न तो किसी प्रकार की सम्पत्ति घटाने कर सकता है और न ले ही सकता है।

सविधान के द्वारा इस बात की व्यवस्था की गयी है कि डायट राज्य की समस्त आर्थिक व्यवस्था पर नियन्त्रण रखें। इस सम्बन्ध में अनुच्छेद ६० और ६१ महत्वपूर्ण हैं। अनुच्छेद ६० के अनुसार राज्य के राजस्व और व्यय की जीव प्रतिवर्ष एक 'जांच समिति' (Board of Audit) द्वारा होगी और उसकी रिपोर्ट केबिनेट के द्वारा डायट के सम्मुख प्रस्तुत की जायगी। अनुच्छेद ६१ में कहा गया है कि 'केबिनेट नियमित मर्यादाओं में तथा कम से कम वार्षिक रूप में डायट को राष्ट्रीय वित्त की स्थिति की रिपोर्ट देती रहेगी।'

इन प्रकार वित्तीय क्षेत्र में डायट की शक्तियाँ अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं और समस्त वित्तीय व्यवस्था उनके नियन्त्रण और निरीक्षण के आधीन है।

(४) सविधान संशोधन की शक्ति—अनुच्छेद ६६ के अनुसार सविधान में संशोधन काय में भी डायट की भूमिका बहुत अग्रिम महत्वपूर्ण है। संशोधन सम्बन्धी कोई भी प्रस्ताव दोनों सदनों के दो तिहाई या उससे अधिक सदस्यों के मत से डायट में ही प्रस्तुत किया जा सकता है। ऐसा प्रस्ताव बाध में आता है समझ उसकी स्वीकृति के लिए भेजा जाता है। यदि उस प्रस्ताव को एक विशिष्ट निर्वाचन या लोकनिर्णय में युक्त मतदान करने वाले मतदाताओं के बहुमत का समर्थन प्राप्त हो जाय, तो सञ्घात उस संशोधन को तुरन्त ही सविधान का अभिन्न अंग घोषित कर देते हैं। इस प्रकार सविधान में संशोधन सम्बन्धी किसी भी प्रस्ताव को डायट में ही प्रारम्भ किया जा सकता है।

(५) 'न्यायिक शक्ति न्यायिक क्षेत्र में डायट को महाभियोग की सुनवाई करने सम्बन्धी महत्त्वपूर्ण शक्ति प्राप्त है। किन्ती यायाधीश पर महाभियोग लापरवाही बरतने, भ्रष्टाचार तथा 'यायालय की मर्यादा को हानि पहुँचाने वाले आचरण के आधार पर लगाया जा सकता है। इस सम्बन्ध में अनुच्छेद ६४ द्वारा निर्धारित प्रक्रिया यह है कि किन्ती यायाधीश पर आरोप लगाने का कार्य एक दोषारोपण समिति (Indictment Committee) करती है, जिममें डायट के 'दोनों सदनों' का बराबर की संख्या में सदस्य होते हैं और आरोपों की जांच एक 'महाभियोग यायालय' (Impeachment Court) द्वारा की जाती है जिसकी स्थापना डायट द्वारा की जाती है और जिसमें दोनों सदनों के सदस्य सम्मिलित होते हैं। वर्तमान समय में महाभियोग यायालय में कुल १४ सदस्य हैं। कोई भी सदस्य एक ही समय में महाभियोग यायालय तथा दोषारोपण समिति का सदस्य नहीं हो सकता है।

(६) डायट सर्वोच्च राष्ट्रीय मंच (National Forum)—डायट के द्वारा सर्वोच्च राष्ट्रीय मंच के रूप में भी कार्य किया जाता है। एडवर्थ बक्षस के शब्दों में, 'डायट का एक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण कार्य राष्ट्रीय मंच के रूप में कार्य करना है। इसमें जनता के प्रतिनिधि अपने विचार व्यक्त करते हैं और जनता का शासन तथा विरोधी दल के उद्देश्यों से प्रशिक्षित करते हैं।'¹ डायट के वाद विवाद जापानी जनता की राजनीतिक शिक्षा के महत्त्वपूर्ण साधन हैं। डायट जन असंतोष को अभिव्यक्ति और उसे दूर करने के साधन के रूप में भी कार्य करती है। यह कार्य डायट को 'याचिका' (Petition) देकर किया जाता है। याचिका पर सम्बन्धित सदन की समिति विचार करती है और यदि समिति उचित समर्थन तो सदन उस पर विचार करता है। सदन के द्वारा याचिका आवश्यक कार्यवाही हेतु कैबिनेट को भेजी जा सकती है। कैबिनेट इन याचिकाओं पर किये गये कार्य का प्रतिवेदन सदन को देती है।

(७) अथ शक्ति—उपरोक्त के अतिरिक्त डायट का कुछ अन्य अधिकार भी प्राप्त हैं। संविधान के अनुच्छेद २ के अनुसार डायट का राजसिंहासन के उत्तराधिकार विषयक कानून बनाने की भी शक्ति प्राप्त है।

डायट को निर्वाचन सम्बन्धी भी कुछ शक्तियाँ प्राप्त हैं। प्रधानमंत्री का निर्वाचन करने के अतिरिक्त दोनों सदन कानून द्वारा अपने सदस्यों और उनके निर्वाचकों की योग्यताओं का नियंत्रण करते हैं, परन्तु इस सम्बन्ध में उनके द्वारा जाति, धर्म, लिंग, सामाजिक स्तर, पारिवारिक पृष्ठभूमि, शिक्षा, सम्पत्ति और आय के

1 One of the most significant functions of the Diet is to serve as a national forum in which popular opinion is expressed and in which people are educated as to both government and opposition objectives —Adradth W Burks *The Government of Japan* p 123

आधार पर किसी प्रकार का भेद भाव नहीं किया जा सकता है। अपने सम्बन्धी योग्यता सम्बन्धी विवादों का निणय प्रत्येक मदन स्वयं करता है और उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई या इसमें अधिक बहुमत में प्रस्ताव पास कर किसी सदस्य को उसके स्थान में बचिन किया जा सकता है। निर्वाचन मण्डलों और मतदान की पद्धति आदि से सम्बन्ध रखन वाले अथवा मामला का निर्धारण डायट के कानून द्वारा ही होता है।

इस प्रकार डायट राज्य की शक्ति का सर्वोच्च अंग है और जापान की राजनीतिक व्यवस्था के अन्तर्गत उसे लगभग वही स्थिति प्राप्त है जो ब्रिटेन की राजनीतिक व्यवस्था में ब्रिटिश ससद की है।

प्रतिनिधि सदन और सभासद सदन—एक तुलना

सन् १८८६ ई० के मेइजो संविधान के अंतर्गत राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के दो सदनों—प्रतिनिधि सभा और पीयर सभा (House of Peers) की शक्तियाँ लगभग समान थीं परन्तु १९४७ के नवीन संविधान के अंतर्गत प्रतिनिधि सदन को विशिष्ट स्थिति प्रदान की गयी है और उसे सभासद सदन की तुलना में व्यापक अधिकारों से विभूषित किया गया है। वास्तव में इस प्रकार की व्यवस्था ससदीय लोकतंत्र की सुस्थापित परम्पराओं के नितान्त अनुकूल है। तुलनात्मक रूप में इन दोनों सदनों की शक्तियों का अध्ययन निम्न प्रकार में किया जा सकता है

साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में—साधारण विधेयक डायट के किसी भी सदन में प्रस्तावित किये जा सकते हैं, परन्तु उनके सम्बन्ध में निर्णायक स्थिति प्रतिनिधि सदन को प्राप्त है। यदि किसी साधारण विधेयक को प्रतिनिधि सदन पारित कर दें और सभासद सदन उसे अस्वीकार कर दें या उसमें ऐसे मशौघन कर दें जो प्रतिनिधि सदन को स्वीकार्य न हो तो संयुक्त सम्मेलन समिति दोनों सदनों में समझौता कराने का प्रयत्न करती है। लेकिन यदि यह समिति अपने कार्य में असफल रहें और निम्न सदन उसी विधेयक को पुनः उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से पारित कर दें, तो वह कानून बन जाता है। यदि प्रतिनिधि सदन द्वारा पास किये गये विधेयक पर सभासद सदन ६० दिन के अन्दर अपना निणय न भेजे तो प्रतिनिधि सदन इसका आशय अस्वीकृति समझेगा और उपरोक्त विधि से अकेले ही उसे पार कर देगा। किन्तु यदि सभासद सदन द्वारा पास किये गये विधेयक का प्रतिनिधि सदन अस्वीकृत कर दे, तो उस पर सभासद सदन दुबारा विचार नहीं कर सकता है। इस प्रकार विधि निर्माण में अंतिम अधिकार प्रतिनिधि सदन को प्राप्त है और सभासद सदन एक विलम्बकारी सदन मात्र है।

वित्तीय क्षेत्र में—वित्तीय क्षेत्र में तो सभासद सदन की स्थिति अत्यन्त निबल है। अनुच्छेद ६० के अनुसार बजट और अन्य वित्तीय प्रस्ताव प्रतिनिधि सदन में ही प्रस्तावित किये जा सकते हैं। बजट या अन्य वित्त विधेयक निम्न सदन द्वारा पारित किये जाने के पश्चात् सभासद सदन के सम्मुख रखा जाता है। यदि सभासद सदन का निणय प्रतिनिधि सदन के निणय से भिन्न हो और दोनों सदनों की संयुक्त समिति

भी कोई समझौता न करा सके अथवा ३० दिन की अवधि तक सभासद सदन उस पर कोई निणय न ले सके, तो प्रतिनिधि सदन की इच्छा ही माय होगी और विधेयक डायट द्वारा पास किया गया समझा जायगा। ऐसे विधेयक को प्रतिनिधि सदन द्वारा दुबारा पास किये जाने की आवश्यकता नहीं है। इस प्रकार वित्त विधेयकों के सम्बन्ध में सभासद सदन को केवल ३० दिन की विलम्बकारी शक्ति प्राप्त है।

धारा ६१ के अनुसार संघियों के अनुमोदा के सम्बन्ध में भी वित्तीय विधेयकों के समान ही प्रक्रिया अपनाई गयी है अर्थात् मतभेद की स्थिति में, संघियों पर भी प्रतिनिधि सदन का विचार निर्णायक होता है और सभासद सदन ३० दिन तक विलम्ब की शक्ति का प्रयोग कर सकता है। सन् १९६० में जापान और अमेरिका के बीच की गयी 'पारस्परिक सहयोग और सुरक्षा संधि' प्रतिनिधि सदन द्वारा १६ मई को स्वीकार कर ली गयी, किन्तु सभासद सदन १६ जून तक इस स्वीकार करने में असफल रहा। अतः ३० दिन बीत जाने पर सभासद सदन की स्वीकृति के बिना ही यह डायट द्वारा स्वीकृत मान ली गयी।

प्रधानमंत्री के निर्वाचन के विषय में—प्रधानमंत्री के निर्वाचन के सम्बन्ध में भी सभासद सदन की स्थिति प्रतिनिधि सदन की तुलना में हीन है। यदि प्रधान मंत्री के निर्वाचन पर दोनों सदनों में असहमति हो जाती है और संयुक्त समिति कोई समझौता नहीं करा पाती अथवा प्रतिनिधि सदन किये गये निणय के पश्चात् १० दिन के अन्दर सभासद सदन कोई निणय करने में असमर्थ रहता है, तो प्रतिनिधि सदन का निणय ही डायट का निणय समझा जाता है। प्रधानमंत्री अनिर्वायत प्रतिनिधि सदन में से ही होता है और कैबिनेट के भी अधिकांश सदस्य प्रतिनिधि सदन में से ही होते हैं।

कैबिनेट पर नियंत्रण के सम्बन्ध में—कैबिनेट के उत्तरदायित्व के सम्बन्ध में भी प्रतिनिधि सभा की तुलना में सभासद सदन गौण है। सभासद सदन के द्वारा कैबिनेट से प्रश्न पूछने, स्पष्टीकरण प्राप्त करने और आलोचना करने का कार्य तो किया जा सकता है किन्तु कैबिनेट के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास कर उसे पदच्युत करने का कार्य प्रतिनिधि सदन ही कर सकता है। व्यवहार में कैबिनेट प्रतिनिधि सभा के ही प्रति उत्तरदायित्व रखती है।

संविधान में सशोधन महाभियोग और जांच समितियाँ नियुक्त करने आदि के सम्बन्ध में दोनों सदनों की शक्तियाँ समान हैं। सशोधन सम्बन्धी किसी भी प्रस्ताव पर दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत की स्वीकृति आवश्यक है। इसी प्रकार यायाधीशों के विरुद्ध महाभियोग की सुनवाई के लिए जो 'महाभियोग-यायालय' स्थापित किया जाता है, उसमें दोनों सदनों के सदस्य बराबर की संख्या में होते हैं। प्रशासनिक कार्यवाही की जांच और छानबीन करने के लिए दोनों ही सदन जांच समितियों की नियुक्ति कर सकते हैं।

वस्तुस्थिति यह है कि विधायी प्रशासनिक और वित्तीय क्षेत्रों में सभासद सदन की तुलना में प्रतिनिधि सदन की स्थिति बहुत शक्तिशाली है। प्रतिनिधि सदन को डायट का मुख्य तथा सभासद सदन को डायट का गौण सदन कहा जा सकता है।

यदि अन्य देशों के उच्च सदनों से सभासद सदन की तुलना की जाय, तो यह स्पष्ट हो जाता है कि केवल कुछ अंतर के साथ जापान का सभासद सदन इंग्लैण्ड की लाइसमा या भारत की राज्यसभा के ही समान है और अमरीकी सीनेट की तुलना में उसकी शक्तियाँ निश्चित रूप से कम हैं। भारत, ब्रिटेन और जापान इन सभी देशों में वित्तीय और अविश्वस्य विषयों पर कानून निर्माण में द्वितीय सदन एक विलम्बकारी सदन ही है और अंतिम निर्णय की शक्ति प्रथम सदन में निहित है। तीनों ही देशों में कार्यपालिका पर भी अंतिम नियंत्रण प्रथम सदन के ही द्वारा रखा जाता है। जापान में सभासद सदन की स्थिति गौण होने पर भी इस सदन की उपयोगिता है और जापान की राष्ट्रीय राजनीति में सभासद सदन के सदस्यों को उचित सम्मान प्राप्त है।

डायट की समिति पद्धति (Committee System of the Diet)

अन्य लोकतन्त्रीय देशों की भाँति ही जापान में भी समिति पद्धति का बहुत अधिक महत्त्व है, क्योंकि इन समितियों के माध्यम से डायट को विशेषज्ञों की मन्त्रणा प्राप्त हो जाती है और डायट का कार्य अपेक्षाकृत हल्का तथा सरल हो जाता है। वर्तमान समय में ४ प्रकार की समितियाँ हैं

- १ स्थायी समितियाँ (Standing Committees),
- २ विशेष समितियाँ (Special Committees),
- ३ संयुक्त सम्मेलन समितियाँ (Joint Conference Committees),
- ४ संयुक्त विधायी समिति (Joint Legislative Committees)।

(१) स्थायी समितियाँ—पहले स्थायी समितियों की संख्या २२ थी, परंतु १९५५ में कम करके इनकी संख्या १६ कर दी गयी। वर्तमान काल में निम्नलिखित १६ विषयों से सम्बंधित ये समितियाँ इस प्रकार हैं

- १ मंत्रिमण्डल समिति, २ स्थानीय शासन समिति, ३ न्यायिक समिति,
- ४ विदेशी मामलों की समिति, ५ वित्त समिति, ६ शिक्षा समिति ७ सामाजिक तथा धार्मिक मामलों की समिति, ८ कृषि वन तथा मत्स्य पालन व्यवसाय सम्बंधी समिति ९ बजट समिति, १० परिवहन समिति, ११ संचार समिति,
- १२ निर्माण समिति, १३ लेखा परीक्षण समिति, १४ सदन का संचालन समिति,
- १५ अनुशासन समिति, १६ ध्यापार एवं उद्योग समिति।

स्थायी समितियों के सदस्यों की नियुक्ति सम्बंधित सदन के अध्यक्ष द्वारा उस अनुपात में की जाती है जिस अनुपात में विभिन्न दल सदन में हैं। प्रत्येक स्थायी समिति के सदस्यों की संख्या २० और ३० के बीच में होती है, लेकिन दोनो

सदनो की बजट समिति की सदस्य सख्या इससे अधिक है। प्रत्येक समिति का अध्यक्ष सदन के द्वारा ही चुना जाता है। सदन के अध्यक्ष द्वारा विधेयक समिति के पास भेज दिया जाता है। समितियाँ विधेयक पर गम्भीरता के साथ और पूरा विचार करती हैं। इनके द्वारा जनता की गवाही और विशेषणों की मलाह भी ली जा सकती है। समितियों ने निणय बहुमत से लिये जाते हैं और 'टाई' पडने की स्थिति में सदन के अध्यक्ष को निर्णायक मत देने का अधिकार है। अमेरिका की भाँति ही जापान में भी समितियाँ बहुत शक्तिशाली हैं और जिन विधेयकों को वे अनुचित, अनुपयोगी या आपत्तिजनक समझें, उनके द्वारा इन्हें समाप्त किया जा सकता है।

(२) विशेष समितियाँ—ये समितियाँ तदय (Adhoc) होती हैं और इनका गठन किसी विशेष काय को करने के लिए किया जाता है। समिति के सदस्यों की नियुक्ति सदन के अध्यक्ष द्वारा की जाती है और समिति स्वयं अपने सदस्यों में से एक अध्यक्ष चुनती है। समिति में सभी निणय बहुमत से किये जाते हैं और 'टाई' पडने अर्थात् बराबर मत आने की स्थिति में अध्यक्ष को निर्णायक मत के प्रयोग का अधिकार होता है।

(३) संयुक्त सम्मेलन समिति—जब किसी विधेयक, किसी सन्धि या प्रधान-मन्त्री के चुनाव के प्रश्न पर दोनों सदनों में मतभेद उत्पन्न हो जाय, तो मतभेद दूर करने के लिए दोनों सदनों की एक 'संयुक्त सम्मेलन समिति' स्थापित की जाती है। इस समिति में प्रत्येक सदन के १०-१० सदस्य अर्थात् कुल २० सदस्य होते हैं। दोनों सदनों के सदस्य अलग अलग अपना एक 'चेयरमैन' या अध्यक्ष चुनते हैं और ये दोनों व्यक्ति क्रम क्रम से समिति की बैठकों की अध्यक्षता करते हैं। यदि समिति में पूरा सहमत हो जाय, तो समिति की रिपोर्ट दोनों सदनों में प्रस्तुत कर दी जाती है। यदि समिति में पूरा सहमत न हो तो दोनों सदनों के सदस्य अलग अलग अपने-अपने सदनों की रिपोर्ट प्रस्तुत करते हैं।

(४) संयुक्त विधायी समिति—इस समिति में कुल १८ सदस्य होते हैं जिनमें से १० सदस्य प्रतिनिधि सदन और ८ सदस्य सभासद सदन के होते हैं। प्रत्येक सदन इस समिति के लिए अपने अपने सदस्य चुनता है और प्रत्येक सदन के सदस्य अपने में से समिति का एक एक अध्यक्ष चुनते हैं। ये दोनों अध्यक्ष क्रम क्रम से समिति की बैठकों की अध्यक्षता करते हैं। समिति का काय कानून निर्माण का कार्यक्रम तैयार करना और प्रमुख प्रस्तावों पर विचार करना है। यह समिति दलीय प्रभाव से मुक्त रहते हुए इस सम्बन्ध में मन्त्रिमण्डल और दोनों सदनों को उपयुक्त सुझाव देती है। यह समिति कानून बनाने की नयी विधियों, दोनों सदनों की पारस्परिक समस्याओं कानून को सरल बनाने के उच्च अग्य सम्बन्धित प्रश्नों पर विचार करती तथा सुझाव देती है।

यद्यपि समितियाँ डायट की विधि निर्माण की प्रक्रिया का अनिवाय अंग हैं, किंतु फिर भी जापान की ममिति व्यवस्था की कड़ी आलोचना की जाती है। सब प्रथम, यह कहा जाता है कि प्रत्येक सदन में समितियों की संख्या बहुत अधिका है परिणामतः राष्ट्र के मामले छोटे छोटे खण्डों में विभक्त हो जाते हैं और उनके सम्बन्ध में जिस प्रकार का एकीकृत दृष्टिकोण और कार्य किया जाना चाहिए वैसा सम्भव नहीं हो पाता। द्वितीय, यह कहा जाता है कि समितियों की शक्तियाँ बहुत अधिक हैं और विधेयकों की परीक्षा तथा जाच पड़ताल आदि कार्य समितियों में होने से अल्प विधायक व्यौरों तथा अल्प प्रासंगिक सूचनाओं से अनभिज्ञ रह जाते हैं। विधेयक के भाग्य का निणय समितियों में ही हो जाना से डायट के सदस्यों में विधेयक के प्रति कोई उत्सुकता नहीं रहती और सदन में होने वाले वाद विवाद निस्तेज तथा प्रभावहीन हो जाते हैं। तृतीय यह भी कहा जाता है कि समितियाँ दृष्टिकोण विकसित करने के बजाय विशेष हितों और वर्गीय स्वार्थों की शिकार हो जाती हैं। इससे स्वस्थ दृष्टिकोण का विकास रुक जाता है। यानागा के द्वारा विशेषतया इसी आधार पर समितियों की आलोचना की गयी है। अन्त में, यह कहा जाता है कि चूंकि स्थायी समितियाँ पाय मंत्रालयों के अनुरूप होती हैं, अतः दोनों में निकट सम्पर्क स्थापित हो जाता है जो कार्यपालिका की शक्तियों को बहुत बढ़ाने वाला सिद्ध होता है। काहिन का विचार है कि "विभिन्न मंत्रालयों और एजेंसियों से घनिष्ठ सम्बन्ध होने के कारण समितियाँ उन्मुक्त घाद विवाद का स्थल बनने के बजाय विभिन्न मंत्रालयों और एजेंसियों के हितों की वकालत करने वाली संस्थाएँ बनकर रह गयी हैं।"¹

कानून निर्माण की प्रक्रिया (Law Making Procedure)

जापान में विधेयकों का वर्गीकरण लगभग ब्रिटेन के समान ही किया गया है। विधेयक दो प्रकार के होते हैं—साधारण विधेयक तथा वित्त विधेयक। जो साधारण विधेयक मंत्रियों द्वारा सदन में प्रस्तुत किये जाते हैं, उन्हें 'सरकारी विधेयक' कहा जाता है। जो विधेयक निजी सदस्यों (सदन के सदस्य, लेकिन मंत्री नहीं) के द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं, उन्हें निजी सदस्य विधेयक कहा जाता है। जापान में अधिकांश विधेयक मंत्रियों द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं क्योंकि मंत्रियों की सहायता के लिए 'विधायी व्यूरो' (Bureau of legislation) तथा विशेषज्ञ होते हैं और उनकी सहायता से विधेयक मरलता से तैयार किये जा सकते हैं। सरकारी विधेयकों के ही मदन द्वारा स्वीकृत होने के अधिक अवसर रहते हैं। सभी वित्त विधेयक मंत्रियों द्वारा ही प्रस्तावित किये जाते हैं।

¹ Kahin G M *Major Governments of Asia* p 192

(१) विधेयक प्रस्तावित करना (Introduction of the Bill)—वित्त विधेयक प्रतिनिधि सदन में ही प्रस्तावित किये जा सकते हैं किन्तु साधारण विधेयक किसी भी सदन में प्रस्तावित किये जा सकते हैं। सरकारी विधेयको (मन्त्रियों द्वारा प्रस्तावित किये जाने वाले विधेयको) की सूचना दोनों सदनों के अध्यक्षों को पहले ही भेज दी जाती है। पहले सूची उस सदन के अध्यक्ष को भेजी जाती है, जिसमें विधेयक प्रस्तावित होना हो उसके बाद ५ दिन के भीतर वह सूची दूसरे सदन का भी भेज दी जाती है। निजी सदस्य द्वारा विधेयक पेश किये जाने के लिए प्रतिनिधि सदन में उसे कम से कम २० और सभासद सदन में कम से कम १० सदस्यों का लिखित समर्थन प्राप्त होना आवश्यक है। डायट की विभिन्न समितियों और राजनीतिक दलों की 'शोध समितियाँ' (Research Committees) भी विधेयक प्रस्तुत कर सकती हैं।

(२) समिति स्तर (Committee stage)—विधेयक अध्यक्ष को प्राप्त होने के बाद उसकी प्रतियाँ सदस्यों में बाँट दी जाती हैं और विधेयक को उपयुक्त समिति के पास भेज दिया जाता है। समिति के द्वारा विधेयक पर पूर्णता और गम्भीरता के साथ विचार किया जाता है। समिति मन्त्रियों, लोक सेवा के पदाधिकारियों या जनता में से किन्हीं व्यक्तियों को विधेयक पर प्रश्न पूछने के लिए बुला सकती है। विधेयक से प्रभावित होने वाले पक्ष अपनी ओर से उपस्थित होकर भी विधेयक पर विचार व्यक्त कर सकते हैं।

(३) प्रतिवेदन स्तर (Report stage)—समिति का अध्यक्ष निश्चित तिथि को सदन की पूर्ण बैठक के सम्मुख समिति की रिपोर्ट प्रस्तुत करता है। यदि समिति के सदस्यों में विधेयक के सम्बंध में मतभेद है तो अल्पमत की रिपोर्ट अलग से प्रस्तुत की जाती है। इस समय विधेयक पर पूर्ण वाद-विवाद होता है और विधेयक पर सशोधन भी रखे जा सकते हैं। वित्त विधेयक पर प्रतिनिधि सदन में ५० सदस्यों और सभासद सदन में कम से कम २० सदस्यों द्वारा सशोधन रखे जा सकते हैं। साधारण विधेयकों पर प्रतिनिधि सदन में २० सदस्यों और सभासद सदन में १० सदस्यों द्वारा ही सशोधन रखा जा सकता है। सदन के अंतर्गत वादविवाद में सभी दलों को विचार व्यक्त करने का पूरा अवसर दिया जाता है। इस प्रकार का वादविवाद पूर्ण हो जाने के पश्चात् विधेयक पर मतदान होता है। सदन में राजनीतिक दलों का अपने अपने दल के सदस्यों पर कठोर नियंत्रण होता है और इसीलिए मतदान दलीय आधार पर ही होता है। प्रायः सदन में मतों की गिनती विधेयक के समर्थकों को खड़ा करके की जाती है। यदि मतों में बहुत कम अन्तर हो, तो उपस्थित सदस्यों का कम से कम पाँचवाँ भाग गुप्त मतदान की माँग कर सकता है। उस समय मतदान मतपत्र द्वारा होता है।

विधेयक दूसरे सदन में—एक सदन द्वारा विधेयक पारित किये जाने के बाद सदन का अध्यक्ष उसे अपने हस्ताक्षर से दूसरे सदन में भेज देता है। दूसरे सदन में

विधेयक को पहले सदन के ही समान सभी अवस्थाओं से होकर गुजरना पड़ता है। यदि दूसरा सदन, विधेयक को उसी रूप में पारित कर दें जिस रूप में पहले सदन ने पारित किया था, तो विधेयक दोनों सदनों द्वारा पारित समझा जाता है। यदि दोनों सदनों में विधेयक पर मतभेद उत्पन्न हो जायें, तो संयुक्त सम्मेलन समिति द्वारा मतभेद दूर करने का प्रयत्न किया जाता है। यदि समिति इसमें अफसल रह, तो प्रतिनिधि सदन उस विधेयक को दुबारा उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से पारित कर सकता है और इस स्थिति में विधेयक दोनों सदनों से पारित समझा जाता है। यदि सभासद सदन द्वारा पारित विधेयक को प्रतिनिधि सदन रद्द कर दें, तो सभासद सदन उस पर दुबारा विचार नहीं कर सकता है।

विधेयक को कानून का रूप प्राप्त होना—दोनों सदनों द्वारा विधेयक पारित किये जाने के बाद प्रतिनिधि सदन का अध्यक्ष इसे मन्त्रिमण्डल के पास भेज देता है। विधेयक से सम्बन्धित मंत्री और प्रधानमंत्री द्वारा विधेयक पर हस्ताक्षर किये जाने हैं और इसे सम्राट के पास भेज दिया जाता है। स्पीकर को रिपोर्ट जाने के ३० दिन के अंदर-अंदर सम्राट इसे सरकारी गजट या सूचना पत्र में छापने की आज्ञा प्रदान करते हैं और यह 'सम्राट द्वारा कानून की उद्घोषणा' (Declaration of law by Emperor) कहलाती है। इस प्रकार विधेयक कानून का रूप ग्रहण कर लेता है।

डायट एक मूल्यांकन (The Diet An Estimate)

सन् १८८६ ई० के मेइजी संविधान के अन्तर्गत 'शाही डायट' की शक्तियाँ अत्यन्त सीमित थीं। विधि निर्माण के क्षेत्र में उसे अनन्य अधिकार प्राप्त नहीं थे और कायपालिका का डायट के प्रति कोई उत्तरदायित्व नहीं था। लेकिन १९४७ ई० के संविधान के अन्तर्गत डायट को राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग और एकमात्र विधि निर्मात्री संस्था घोषित किया गया है। सिद्धान्तन्या डायट शासन के समस्त अवयवों के ऊपर है, जिसे विभिन्न क्षेत्रों में व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। विधि निर्माण के क्षेत्र में अंतिम उत्तरदायित्व डायट का ही है और वह राष्ट्रीय वित्त की भी अधिकारिणी है। कायपालिका डायट के प्रति अपने सभी कार्यों के लिए सामूहिक रूप से उत्तरदायी है और उसका जीवन मरण डायट पर ही निर्भर करता है।

लेकिन यह संवैधानिक स्थिति मात्र है और अन्य कुछ देशों के समान जापान की भी सर्वैधानिक व्यवस्था के सिद्धान्त और व्यवहार में बहुत अधिक अन्तर है। सिद्धान्त में कैबिनेट पर डायट के द्वारा नियंत्रण रखा जाता है और डायट कैबिनेट को पदच्युत कर सकती है, लेकिन व्यवहार में स्थिति दूसरी ही है। साइनबागर के शब्दों में, 'राजशक्ति का सर्वोच्च अंग बनने के स्थान पर यह (डायट) वादविवाद का एक स्थान मात्र बन कर रह गयी है। यह कायपालिका को समयन देने के एक साधन

के अतिरिक्त और कुछ नहीं है।¹ १९५५ ई० में द्वितीय पद्धति के विकास के बाद संविधान के अंतर्गत बहुदलीय पद्धति का स्थान द्विदलीय पद्धति ने लिया है तब से डायट के प्रति केबिनेट की आधीनता लुप्त होना आरम्भ हो गयी। अब कठोर दलीय अनुशासन के कारण बहुमत दल अपने ही मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास नहीं होने देता।² डायट के दोनों ही सदन में उदार प्रजातांत्रिक दल (Liberal Democratic Party) के सुविधाजनक बहुमत के कारण केबिनेट की सत्ता और सम्मान में वृद्धि तथा डायट में गिरावट आयी है। इस सम्बन्ध में केबिनेट की प्रतिनिधि सदन का भंग करने की शक्ति ने महत्वपूर्ण भूमिका अदा की है। संविधान लागू किये जाने के समय से लेकर आज तक किसी भी प्रतिनिधि सदन ने ४ वर्ष के अपने कार्यकाल को पूरा नहीं किया है उसके पूर्व ही केबिनेट प्रतिनिधि सदन को भंग करवा देती है। अतः सिद्धांत रूप से सर्वोच्च निवास होते हुए भी व्यवहार में डायट सरकार पर नियंत्रण नहीं रख पाता। यद्यपि जापान में ब्रिटेन के समान 'केबिनेट के अधिनायकत्व' (Dictatorship of the Cabinet) की बात नहीं की जाती, लेकिन विरोधी दल 'बहुमत के अत्याचार' (Tyranny of the Majority) की बात अवश्य ही कहता है।

न केवल प्रशासन, वरन् कानून निर्माण के क्षेत्र में भी डायट की शक्तियों का पतन स्पष्ट दृष्टिगोचर होता है। संविधान इस एकमात्र कानून निर्मात्री संस्था घोषित करता है, किन्तु कानून निर्माण में उसकी वास्तविक भूमिका बहुत कम महत्वपूर्ण है। विधि निर्माण के क्षेत्र में पहले अब केबिनेट के हाथ में आ गयी है और सभी महत्वपूर्ण विधेयक सरकार की ओर से ही प्रस्तुत किये जाते हैं। अभी हाल ही में किये गये सर्वेक्षण के अनुसार सन् १९५१ से १९६५ तक २६४६ विधेयकों को कानून का रूप दिया गया, जिनमें से ८४ प्रतिशत विधेयक सरकार की ओर से प्रस्तुत किये गये थे और केवल १६ प्रतिशत व्यक्तिगत सदस्यों की ओर से प्रस्तुत किये गये थे। डायट में कौन कौन से विधेयक रखे जायेंगे और डायट उन पर किस क्रम में विचार करेगी इस सम्बन्ध में समस्त व्यवस्था करना केबिनेट का कार्य है। विधेयकों पर

1 Instead of becoming the highest organ of statepower it has become a cockpit for debate and nothing more than the supporting facility for the executive Linebarger *Far Eastern Govt and Politics China and Japan* p 532

In 1955 when the two party system replaced the multi party system in Japan the subordination of the cabinet to the Diet began to disappear A vote of no confidence in the cabinet became unlikely because party loyalty inhibited the majority from voting its own government out of office —Mc Nelly *Contemporary Government of Japan* p 113

महत्त्वपूर्ण विचार और वादविवाद ता समितियों में होता है, जहाँ दलीय अनुशासन बहुत अधिक कठोर है। डायट तो शासन द्वारा प्रस्तावित विधेयकों पर औपचारिक स्वीकृति की मोहर मात्र लगाती है। राइट वाड ने लिखा है कि "डायट और उसके सदस्य वस्तुतः कोई कानून नहीं बनाते। विधेयकों पर प्रारम्भ कहीं और होता है, सदन केवल उनका परीक्षण करते हैं उन पर वाद विवाद करते हैं और उनको प्रचारित करते हैं कभी कभी उनमें कुछ संशोधन करते हैं और अंततः उन्हें कानून के रूप में पास कर देते हैं।"

विधायी निवाय के रूप में डायट की शक्तियों का जो हलाम हुआ है, उसके प्रमुख कारण ये बतलाये जाते हैं

(१) आधुनिक काल में डायट के कार्यों में बहुत अधिक वृद्धि हो गयी है जिसके कारण उसके पास समय का अभाव रहना है और वह कानून निर्माण के कार्य को उचित समय नहीं दे पाती। ससदीय व्यवस्था के कारण डायट के समय का एक बड़ा भाग प्रशासन सम्बन्धी कार्यों में चला जाता है और कानून निर्माण के कार्य हेतु समय का विशेष अभाव रहता है।

(२) वर्तमान समय में कानून निर्माण का कार्य बहुत अधिक जटिल हो गया है और इसे करने के लिए विशेषज्ञों की आवश्यकता होती है। डायट के सदस्य सामाजिक और आर्थिक विषयों के विशेषज्ञ नहीं होते, अतः उनके द्वारा यह कार्य प्रशासनिक अधिकारियों पर छोड़ दिया जाता है। ये प्रशासनिक अधिकारी केबिनेट सदस्यों के निर्देशन में विधेयकों के प्राख्य का निर्माण करते हैं, अतः कानून निर्माण में केबिनेट की शक्तियाँ बढ़ गयी हैं और डायट का पतन हुआ है।

(३) डायट के कार्य तथा शक्तियों के पतन का सबसे प्रमुख कारण राजनीतिक दलों का बढ़ता हुआ प्रभाव तथा उनका कठोर दलीय अनुशासन है। इसके कारण सामान्य सदस्य अपने नेताओं का विरोध नहीं कर पाते और सभी बातों में दलीय नेताओं का, जो शासन क्षेत्र में सामान्यतया मन्त्री पद पर आसीन होते हैं अथवा समयन करने के लिए बाध्य होते हैं। १९५५ में जापान के अतगत द्वि-दलीय पद्धति का विकास होने के बाद से विशेष तौर पर यह बात देखी गयी है।

उपरोक्त विवेचना से यह नहीं समझ लिया जाना चाहिए कि डायट की अब कोई शक्ति और सम्मान नहीं रहा है। डायट जापान का सर्वोच्च राष्ट्रीय मंच है, जनता के मन की अभिव्यक्ति का सर्वोत्तम साधन है और यह बात राष्ट्रीय राजनीति में उस बहुत अधिक महत्त्वपूर्ण बना देती है। कोई भी शक्तिशाली सरकार डायट में व्यक्त किये गये जनमत की अवहेलना नहीं कर सकती।

जापान में अससदीय पद्धतियों का प्रचलन (Resort to Extra Parliamentary Techniques)—जापान में द्वि-दलीय पद्धति के विकास के समय से ही राजनीतिक शक्तियों का बहुत अधिक असंतुलन है। दो प्रमुख राजनीतिक दल उदार लोकतन्त्री दल और समाजवादी दल हैं। इनमें प्रथम अनुदारवादी दल है और द्वितीय

वामपथी। विशेष बात यह है कि इन दोनों राजनीतिक दलों की शक्ति में बहुत अधिक अंतर है और इस तथ्य ने समाजवादी दल को असह्यशील और निराश दल का रूप दे दिया है। ऐसी स्थिति में समाजवादी दल और अन्य कुछ छोटी शक्तियों ने बहुमत दल उदार लोकतन्त्री दल को अपना काय करने से रोकने के लिए अससदीय पद्धतियों और तरीकों को अपना लिया है। इस प्रकार की अससदीय पद्धतियाँ में 'फिलीबस्टर' (Filibuster) अर्थात् अनावश्यक रूप से लम्बे वादविवाद तो है ही, विरोधी दल 'घरना देने' (Sit in) की पद्धति को भी अपना लेता है। इस पद्धति को बहुत अधिक अपनाया जाता है और इमने एक विशिष्ट जापानी पद्धति का रूप ग्रहण कर लिया है। अनेक बार तो स्पीकर को हठी सदस्यों से दीर्घाँ (Corridors) खाली कराने के लिए पुलिस शक्ति का आश्रम लेना होता है। विरोधी दलों द्वारा अपनाई गयी अन्य पद्धति 'बहिष्कार' है। यदि उनकी अनुपस्थिति में सदन में मतदान होता है, तो विरोधी दल यह दिखाने का प्रयत्न करता है कि शासक दल प्रजातन्त्रीय ढंग से काय कर रहा है। किन्हीं विधेयों पर मतदान रोकने के लिए कभी कभी सदन में ही चगडा करना भी प्रारम्भ कर दिया जाता है और सदन के बाहर विशाल जन प्रदर्शन तो एक सामान्य बात है। ये अससदीय पद्धतियाँ जापान के ससदीय प्रजातन्त्र के लिए खतरों का कारण बन सकती हैं और इन पद्धतियों ने डायट की प्रतिष्ठा में निश्चित रूप से बहुत गिरावट उत्पन्न की है।

प्रश्न

- १ डायट की सूचना तथा शक्तियों का वणन कीजिए तथा दोनों सदनों के सम्बन्धों पर प्रकाश डालिए।
- २ जापान की प्रतिनिधि सभा और सभासद सदन के सम्बन्धों का वणन कीजिए। सभामुद् सदन के प्रभावहीन होने के क्या कारण हैं? (राजस्थान, १९७३)
- ३ डायट की शक्तियों का वणन कीजिए और उसका आलोचनात्मक मूल्यांकन कीजिए।
- ४ डायट के गठन का वणन कीजिए और प्रतिनिधि सदन के स्पीकर के काय बतलाइए। यह ब्रिटिश लोकसदन के स्पीकर से किस प्रकार भिन्न है?
- ५ जापान की डायट में समिति पद्धति का वणन कीजिए।
- ६ जापान में विधि निर्माण की प्रक्रिया का वणन कीजिए।

5

जापान की न्यायपालिका (THE JUDICIARY OF JAPAN)

‘नवीन सविधानके द्वारा सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति स्पष्टतया प्रदान की गयी है, न्यायालय ने यह शक्ति सविधान की अपनी व्याख्या के आधार पर प्राप्त नहीं कर ली है, जैसा कि संयुक्त राज्य अमेरिका में हुआ है।’¹ —यियोडर मैकनेले

मेइजी सविधान के अन्तर्गत न्यायपालिका

मेइजी युग के अंतर्गत जापान में न्यायपालिका स्वतंत्र नहीं थी, वरन् वह साम्राज्य प्रशासन का एक अभिन्न अंग थी। न्यायालयों की शक्ति पर अनेक सीमाएँ लगी हुई थी और न्यायिक प्रशासन न्याय मन्त्रालय के अधीन था। इसके अतिरिक्त विधि के शासन तथा विधि के समक्ष समानता के सिद्धान्त का भी पूरा अभाव था। न्यायालयों को सविधान की व्याख्या करने, नागरिकों के मौलिक अधिकारों की रक्षा करने तथा सरकार और नागरिकों के बीच उठने वाले विवादों के निणय करने का कोई अधिकार नहीं था। संक्षेप में मेइजी युग की न्याय व्यवस्था फ्रांसीसी और जर्मन विधिशास्त्र पर आधारित थी और उसमें ऐंग्लो सैक्सन विधिशास्त्र को कोई स्थान प्राप्त नहीं था।

वर्तमान सविधान में न्याय व्यवस्था

१९४७ ई० के शोवा सविधान द्वारा जापान में लोकतंत्रीय व्यवस्था का सूत्रपात किया गया और लोकतंत्रीय भावना के अनुरूप जापान की न्याय व्यवस्था में महत्वपूर्ण परिवर्तन किये गये। प्रजातंत्र की सुदृढता प्रदान करने के लिए न्यायालयों के ऊपर से न्याय मन्त्रालय के प्रभुत्व को समाप्त किया गया और एक स्वतंत्र तथा निष्पक्ष न्यायपालिका की स्थापना की गयी।

¹ ‘The power of judicial review is explicitly granted to the Japanese supreme court by the new constitution the court does not derive this power merely from its own interpretation of the constitution as occurred in the United States —T Mc Nelly *Contemporary Government of Japan* p 168

वर्तमान याय प्रणाली की विशेषताएँ—जापान की वर्तमान याय प्रणाली की विशेषताओं का अध्ययन निम्न रूपा में किया जा सकता है

(१) न्यायपालिका की पृथकता—मेइजी सविधान के अंतर्गत न्यायपालिका शासन की एक स्वतंत्र शाखा होने के स्थान पर कायपालिका का जग मात्र थी। नवीन सविधान के अंतर्गत न्यायपालिका का व्यवस्थापिका तथा कायपालिका के नियंत्रण से मुक्त कर शासन की एक स्वतंत्र शाखा का रूप प्रदान किया गया है। सविधान के अनुच्छेद ७६ के अनुसार 'समस्त न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय तथा ऐसे अधीनस्थ न्यायालयों में निहित होगी, जो कानून द्वारा स्थापित किये गये हों।'^१ सविधान के इसी अनुच्छेद में यह भी स्पष्ट कर दिया गया है कि किसी असाधारण न्यायालय की स्थापना नहीं की जायगी और न ही कायपालिका के किसी अवयव अथवा एजेंसी को अतिम न्यायिक शक्ति दी जायगी।

(२) न्यायपालिका की स्वतंत्रता की गारण्टी—वर्तमान सविधान के अंतर्गत न केवल शासन की पृथक शाखा के रूप में न्यायपालिका की स्थापना की गयी है वरन् न्यायपालिका की स्वतंत्रता की गारण्टी देकर ऐसी परिस्थितियों की व्यवस्था की गयी है कि न्यायपालिका निष्पक्षता और निभयता के साथ कर्तव्य पालन कर सके। पुरानी न्याय व्यवस्था में न्यायमन्त्रालय न्यायालयों की कायप्रणाली के नियमों का निर्माण करके और न्यायाधीशों की नियुक्ति तथा पदोन्नति करके याय व्यवस्था को प्रभावित करता रहता था लेकिन अब न्यायमन्त्रालय को इन शक्तियों से वंचित कर दिया गया है। अब सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति केबिनेट करती है और बाद में उस पर जनता की राय ली जाती है। अधीनस्थ न्यायालयों के न्यायाधीश केबिनेट द्वारा उन व्यक्तियों की सूची में से नियुक्त किये जाते हैं जो सर्वोच्च न्यायालय द्वारा तैयार की जाती है। सविधान में कहा गया है कि न्यायाधीश अपने अन्तःकरण के अनुसार कार्य करने में स्वतंत्र होंगे। वे केवल सविधान तथा कानूनों के अधीन होंगे। अनुच्छेद ७७ के अनुसार, 'न्यायिक प्रक्रिया के सम्बन्ध में नियम निर्माण की समस्त शक्ति सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त है।' न्यायाधीशों को पद की सुरक्षा भी प्रदान की गयी है और अनुच्छेद ७८ के अनुसार, 'सांख्यिक महाभियोग के अतिरिक्त अथ किसी प्रकार से उन्हें पदच्युत नहीं किया जा सकता।' इसके अतिरिक्त न्यायाधीशों के लिए पर्याप्त वेतन और सुविधाओं की व्यवस्था की गयी है और उनके कामकाल में उनके वेतन भत्तों में कमी नहीं की जा सकती। इस प्रकार सविधान में न्यायपालिका की स्वतंत्रता की पूरी व्यवस्था कर ली गयी है और व्यवस्थापिका तथा कायपालिका न्यायाधीशों के आचरण का प्रभावित नहीं कर सकती।

३

^१ The whole judicial power is vested in such inferior courts as are establishe'

(३) विधि के शासन की स्थापना—नवीन सविधान के अंतगत ऐंग्लो सक्सन न्यायप्रणाली की मूलभूत धारणा—विधि के शासन' (Rule of law) को अपनाया गया है। अब जापान में सभी व्यक्ति विधि के समक्ष समान हैं और सभी के लिए एक ही प्रकार के कानून और एक ही प्रकार के 'यायालय हैं। इस सम्बन्ध में व्यक्तियों के पद के आधार पर कोई अंतर नहीं किया गया है।

(४) न्याय व्यवस्था की एकरूपता—नवीन सविधान के अंतगत देश की सम्पूर्ण यायिक सत्ता एक सर्वोच्च 'यायालय तथा कानून द्वारा स्थापित अधीनस्थ यायालयों में निहित है। 'यायपालिका के शीप पर सर्वोच्च 'यायालय है और उसके अधीन उच्च 'यायालय, जिला 'यायालय, कौटुम्बिक यायालय और ५७० प्रारम्भिक 'यायालय हैं, जो ऊपर से नीचे तक ही शृंखला में आबद्ध हैं। पुराने प्रकार के स्थानीय 'यायालयों (Local Courts) व पुलिस यायालयों की तरह के अब कोई 'यायालय नहीं है। सभी अधीनस्थ 'यायालयों पर सर्वोच्च 'यायालय की अधीक्षण और नियन्त्रण की शक्ति प्राप्त है।

(५) प्रशासकीय 'यायालयों का अभाव—मेइजी सविधान के अंतगत जमनी, आस्ट्रिया आदि देशों की पद्धति पर प्रशासकीय 'यायालयों की स्थापना की गयी थी, जिनके द्वारा कर लाइसेंस, सावजनिक और व्यक्तिगत भूमियों के बीच सीमा सम्बन्धी विवादों तथा पुलिस प्रशासन से सम्बन्धित मामलों की जांच की जाती थी। प्रशासनिक विवादों की स्थापना इस मायता के आधार पर की गयी थी कि साधारण यायालयों की स्थापना इस मायता के आधार पर की गयी थी कि साधारण यायालयों को प्रशासनिक क्रियाकलापों की जांच करने का अधिकार देने पर न्यायपालिका को प्रशासनिक क्रियाकलापों की जांच करने का अधिकार देने पर न्यायपालिका के अधीन हो जायगी। परंतु अब प्रशासकीय 'यायालयों (Administrative Courts) का अंत कर दिया गया है और सभी प्रकार के विवादों के लिए एक ही प्रकार के 'यायालय हैं।

(६) यायिक पुनर्विलोकन—संयुक्त राज्य अमेरिका का अनुसरण करते हुए जापान के नवीन सविधान में सर्वोच्च 'यायालय को यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति से विभूषित किया गया है। यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था सविधान में अनुच्छेद ८१ में की गयी है और इसका तात्पर्य यह है कि सर्वोच्च 'यायालय को कानूनों की वैधानिकता की जांच करने की शक्ति प्राप्त है। यदि हायट किसी ऐसे कानून का निर्माण करे या केबिनेट कोई ऐसी आजा जारी करे, जो सविधान के प्रतिकूल हो तो सर्वोच्च 'यायालय उस अवैधानिक घोषित कर सकता है। 'यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था से सर्वोच्च 'यायालय की प्रतिष्ठा में पर्याप्त वृद्धि हुई है।

(७) 'यायाधीशों को नियुक्ति का जनता द्वारा अनुसमयन—जापान की याय व्यवस्था की एक विशिष्टता यह है कि सर्वोच्च 'यायालय के 'यायाधीशों की नियुक्ति पर जनता का अनुसमयन आवश्यक है। इन सम्बन्ध में अनुच्छेद ७६ में कहा गया है कि 'यायाधीशों की नियुक्ति केबिनेट द्वारा की जायगी परंतु इसका

बाद प्रतिनिधि सदन के प्रथम आम निर्वाचन के अवसर पर तथा प्रति १० वर्ष बाद उनके बारे में जनता की राय ली जाती है। यदि जनता बहुमत से किसी नियुक्ति को अस्वीकार कर ले, तो उसे अपदस्थ कर दिया जायगा।¹ यानागा के अनुसार यह व्यवस्था इस धारणा पर आधारित है कि सर्वोच्च न्यायालय को जनता की सामूहिक इच्छा का प्रतिबिम्ब होना चाहिए।¹ किंतु जसा कि मकिनले ने कहा है, 'इसके परिणामस्वरूप न्यायाधीश दलीय राजनीति के शिकार हो सकते हैं।'² व्यवहार में अब तक सर्वोच्च न्यायालय के किमी भी न्यायाधीश को जनता द्वारा पदच्युत नहीं किया गया है।

(८) न्यायिक व्यवस्था में नागरिक स्वतंत्रता की गारण्टी—मेइजी संविधान के अंतर्गत न्याय व्यवस्था ऐसी थी कि न्यायपालिका पदाधिकारियों के द्वारा मनमानी करते हुए नागरिक स्वतंत्रता को आघात पहुंचाया जा सकता था। लेकिन अब समस्त व्यवस्था नागरिक स्वतंत्रता की रक्षा करने की दृष्टि से की गयी है। पहले किसी भी व्यक्ति को बन्दी बनाने के लिए पुलिस वारण्ट जारी कर सकती थी, किंतु अब किसी व्यक्ति को केवल तभी बन्दी बनाया जा सकता है, जबकि न्यायालय के द्वारा वारण्ट जारी किया गया हो। पहले मारपीट तथा सग्नी के आधार पर अभियुक्त से अपराध स्वीकार करा लिया जाता था, किंतु अब 'फौजदारी कानूनी संहिता' (Criminal Code) में परिवर्तन करके मारपीट तथा सख्ती का अन्त कर दिया गया है। अब अभियुक्तों को अपनी रक्षा के सभी अवसर प्रदान किये जाते हैं। अभियुक्त को अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता। वह गवाह से प्रश्न पूछ सकता है और उसे वकील करने की आज्ञा है। इन सभी बातों के आधार पर न्यायपालिका व्यक्तिगत और नागरिक स्वतंत्रता की रक्षक हो गयी है।

(९) खुली न्यायिक कायवाही—निष्पक्ष न्याय की दृष्टि से खुली न्यायिक कायवाही को उपयुक्त समझा जाता है और जापान के संविधान के अंतर्गत ऐसी ही व्यवस्था की गयी है। जापानी संविधान के अनुच्छेद ८२ में यह व्यवस्था की गयी है कि 'मुक्तदमो की सुनवाई सार्वजनिक होगी और निष्पक्ष खुले आम लिये जायेंगे। जब न्यायालय सब सम्मति से यह निष्पक्ष कर ले कि सार्वजनिक (Publicity) सार्वजनिक शक्ति अथवा नतिकता के लिए खतरनाक होगा तो सुनवाई गुप्त रूप से हो सकती है, किंतु राजनीतिक अपराधों प्रेस सम्बन्धी अपराधों अथवा नागरिकों के अधिकारों से सम्बन्धित मामलों पर सदा सार्वजनिक रूप में विचार होगा।'

(१०) घरेलू मामलों तथा बच्चों के लिए विशेष न्यायालय—जापान की न्याय व्यवस्था के अंतर्गत पारिवारिक मामला और बच्चा के विवाहों के लिए पृथक

¹ Chitoshi Yanaga *Japanese People and Politics* p 356

² Theodore Mc Nelly *Contemporary Government of Japan* p 169

न्यायालयों की स्थापना की गयी है और इन्हें 'परिवारिक न्यायालयों' का नाम दिया गया है।

न्यायपालिका का संगठन

जापान के अंतर्गत न्याय व्यवस्था की एकरूपता है, जिसके अन्तर्गत सर्वोच्च स्तर पर सर्वोच्च न्यायालय है। इसके आधीन ८ उच्च न्यायालय, ४६ जिला न्यायालय, ४६ कौटुम्बिक न्यायालय तथा ५७० प्रारम्भिक न्यायालय हैं।

सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court)

रचना—जापान में न्याय व्यवस्था के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय स्थित है जिसमें १ मुख्य न्यायाधीश तथा १४ अन्य न्यायाधीश हैं। यह आवश्यक है कि १५ न्यायाधीशों में से कम से कम १० कानून के बहुत अच्छे ज्ञाता हों और उन्हें २० वर्ष का कानूनी अनुभव प्राप्त हो। शेष ५ न्यायाधीशों के लिए कानूनी अनुभव आवश्यक नहीं है किंतु वे बुद्धिमान और विद्वान अवश्य होने चाहिए। नियुक्ति के समय न्यायाधीशों की आयु ४० वर्ष से कम नहीं होनी चाहिए।

सविधान के अनुच्छेद ६ में कहा गया है कि मुख्य न्यायाधिपति की नियुक्ति सम्राट मंत्रिमण्डल के निणय के अनुसार करेगा। अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति मंत्रिमण्डल द्वारा की जाती है। न्यायाधीशों की नियुक्ति के बाद प्रतिनिधि सदन के चुनाव के समय जनता द्वारा इसका अनुसमर्थन किया जाना आवश्यक है और प्रति १० वर्ष बाद प्रतिनिधि सदन के चुनाव के समय न्यायाधीशों के विषय में नागरिकों की राय ली जाती है। यदि मतदाता बहुमत से किसी न्यायाधीश की पद च्युति के विषय में हाँ, तो उसे हटा दिया जायगा। यदि जनमत न्यायाधीशों के पक्ष में रहे, तो वे ७० वर्ष की आयु तक अपने पद पर बने रहते हैं। अनुच्छेद ७८ के अनुसार, 'काई भी न्यायाधीश सावजनिक महाभियोग के अतिरिक्त अथ किसी तरीके से नहीं हटाया जायगा, जब तक कि वह अपने दायित्व निभाने के लिए मानसिक या शारीरिक रूप से अक्षम घोषित न किया गया हो। किसी भी न्यायाधीश के विरुद्ध कायपालिका द्वारा कोई कायवाही नहीं की जायगी।' न्यायाधीशों पर महाभियोग लगाने की शक्ति डायट को प्राप्त है।

सर्वोच्च न्यायालय की कार्यविधि—सवधानिकता के प्रश्न से सम्बन्धित विवादों की सुनवाई १५ न्यायाधीशों द्वारा 'ग्राण्ड बेंच' (Grand Bench) करती है, जिसमें गणपूर्ति के लिए ६ न्यायाधीशों की उपस्थिति आवश्यक मानी जाती है। अन्य मामलों में, जिनमें केवल कानूनी प्रश्न निहित होते हैं, छोटी बेंच ही अपीलें सुनती है, जिनमें ५ न्यायाधीश होते हैं और ३ न्यायाधीशों की गणपूर्ति आवश्यक मानी जाती है। बहुमत के निणय से असहमत न्यायाधीश अपना अलग निणय दे सकते हैं।

क्षेत्राधिकार और शक्ति—सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार और शक्तियों का अध्ययन अग्रे रूपों में किया जा सकता है

बाद प्रतिनिधि सदन के प्रथम आम निर्वाचन के अवसर पर तथा प्रति १० वर्ष बाद उनके बारे में जनता की राय ली जाती है। यदि जनता बहुमत से किसी नियुक्ति को अस्वीकार कर दे, तो उसे अपदस्थ कर दिया जायगा।' यानागा के अनुसार यह व्यवस्था इस धारणा पर आधारित है कि सर्वोच्च न्यायालय को जनता की सामूहिक इच्छा का प्रतिबिम्ब होना चाहिए।¹ किंतु जसा कि मकिनले ने कहा है, 'इसके परिणामस्वरूप न्यायाधीश दलीय राजनीति के शिकार हो सकते हैं।'² व्यवहार में अब तक सर्वोच्च न्यायालय के किसी भी न्यायाधीश को जनता द्वारा पदच्युत नहीं किया गया है।

(८) न्यायिक व्यवस्था में नागरिक स्वतंत्रता की गारण्टी—मेइजी संविधान के अंतर्गत न्याय व्यवस्था ऐसी थी कि कायपालिका पदाधिकारियों के द्वारा मनमानी करते हुए नागरिक स्वतंत्रता को आघात पहुंचाया जा सकता था। लेकिन अब समस्त व्यवस्था नागरिक स्वतंत्रता की रक्षा करने की दृष्टि से की गयी है। पहले किसी भी व्यक्ति को बन्दी बनाने के लिए पुलिस वारण्ट जारी कर सकती थी, किंतु अब किसी व्यक्ति को केवल तभी बन्दी बनाया जा सकता है, जबकि न्यायालय के द्वारा वारण्ट जारी किया गया हो। पहले मारपीट तथा भगती के आधार पर अभियुक्त से अपराध स्वीकार करा लिया जाता था, किंतु अब 'फौजदारी कानूनी संहिता' (Criminal Code) में परिवर्तन करके मारपीट तथा सख्ती का अन्त कर दिया गया है। अब अभियुक्त को अपनी रक्षा के सभी अवसर प्रदान किये जाते हैं। अभियुक्त को अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता। वह गवाह से प्रश्न पूछ सकता है और उसे वकील करने की आज्ञा है। इन सभी बातों के आधार पर कायपालिका व्यक्तिगत और नागरिक स्वतंत्रता की रक्षक हो गयी है।

(९) खुली न्यायिक कायवाही—निष्पक्ष न्याय की दृष्टि से खुली न्यायिक कायवाही को उपयुक्त समझा जाता है और जापान के संविधान के अंतर्गत ऐसी ही व्यवस्था की गयी है। जापानी संविधान के अनुच्छेद ८२ में यह व्यवस्था की गयी है कि 'मुकदमों की सुनवाई सावजनिक होगी और निजम खुले आम दिये जायेंगे। जब न्यायालय सब सम्मति से यह निजम कर ले कि सबप्रचार (Publicity) सावजनिक शांति अथवा नतिकता के लिए खतरनाक होगा तो सुनवाई गुप्त रूप से हो सकती है, किंतु राजनीतिक अपराधों प्रेस सम्बन्धी अपराधों अथवा नागरिकों के अधिकारों से सम्बन्धित मामलों पर सदा सावजनिक रूप में विचार होगा।'

(१०) घरेलू मामलों तथा बच्चों के लिए विशेष न्यायालय—जापान की न्याय व्यवस्था के अंतर्गत पारिवारिक मामला और बच्चा के विवादों के लिए पृथक

¹ Chitoshi Yanaga *Japanese People and Politics* p 356

² Theodore Mc Nelly *Contemporary Government of Japan* p 169

न्यायालयों की स्थापना की गयी है और इन्हें 'परिवारिक न्यायालयों' का नाम दिया गया है।

न्यायापालिका का सगठन

जापान के अंतर्गत याय व्यवस्था की एकरूपता है, जिसके अन्तर्गत सर्वोच्च स्तर पर सर्वोच्च न्यायालय है। इसके आधीन ८ उच्च न्यायालय, ४६ जिला न्यायालय ४६ कौटुम्बिक न्यायालय तथा ५७० प्रारम्भिक न्यायालय हैं।

सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court)

रचना—जापान में याय व्यवस्था के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय स्थित है जिसमें १ मुख्य न्यायाधीश तथा १४ अन्य न्यायाधीश हैं। यह आवश्यक है कि १५ न्यायाधीशों में से कम से कम १० कानून के बहुत अच्छे ज्ञाता हों और उन्हें २० वर्ष का कानूनी अनुभव प्राप्त हो। शेष ५ न्यायाधीशों के लिए कानूनी अनुभव आवश्यक नहीं है किंतु वे बुद्धिमान और विद्वान अवश्य होने चाहिए। नियुक्ति के समय न्यायाधीशों की आयु ४० वर्ष से कम नहीं होनी चाहिए।

संविधान के अनुच्छेद ६ में कहा गया है कि मुख्य न्यायाधिपति की नियुक्ति सम्राट मंत्रिमण्डल के निणय के अनुसार करेगा। अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति मंत्रिमण्डल द्वारा की जाती है। न्यायाधीशों की नियुक्ति के बाद प्रतिनिधि सदन के चुनाव के समय जनता द्वारा इसका अनुसमर्थन किया जाना आवश्यक है और प्रति १० वर्ष बाद प्रतिनिधि सदन के चुनाव के समय न्यायाधीशों के विषय में नागरिकों की राय ली जाती है। यदि मतदाता बहुमत से किसी न्यायाधीश की पद च्युति के विषय में हों, तो उसे हटा दिया जायगा। यदि जनमत न्यायाधीशों के पक्ष में रहे, तो वे ७० वर्ष की आयु तक अपने पद पर बने रहते हैं। अनुच्छेद ७८ के अनुसार, 'कोई भी न्यायाधीश सावजनिक महाभियोग के अतिरिक्त अन्य किसी तरीके से नहीं हटाया जायगा, जब तक कि वह अपने दायित्व कर्तव्य निभाने के लिए मानसिक या शारीरिक रूप से अक्षम घोषित न किया गया हो। किसी भी न्यायाधीश के विरुद्ध कायपालिका द्वारा कोई कायवाही नहीं की जायगी।' न्यायाधीशों पर महाभियोग लगाने की शक्ति डायट को प्राप्त है।

सर्वोच्च न्यायालय की कार्यविधि—संवधानिवृता के प्रश्न से सम्बंधित विवादों की सुनवाई १५ न्यायाधीशों 'ग्रांड बेंच' (Grand Bench) करती है, जिसमें गणपूर्ति के लिए ६ न्यायाधीशों की उपस्थिति आवश्यक मानी जाती है। अन्य मामलों में, जिनमें केवल कानूनी प्रश्न निहित होते हैं, छोटी बेंच ही अपीलें सुनती हैं, जिनमें ५ न्यायाधीश होते हैं और ३ न्यायाधीशों की गणपूर्ति आवश्यक मानी जाती है। बहुमत के निणय से असहमत न्यायाधीश अपना अलग निणय दे सकते हैं।

सोत्राधिकार और शक्तियाँ—सर्वोच्च न्यायालय के सोत्राधिकार और शक्तियों का अध्ययन अग्र रूपों में किया जा सकता है।

किया जाता है। सर्वोच्च न्यायालय अधीनस्थ न्यायालयों को उनकी वायविधि के सम्बन्ध में नियम बनाने का अधिकार प्रदान कर सकता है।

(४) न्यायिक पर्यवेक्षण और प्रशासन सम्बन्धी शक्ति—मेइजी संविधान के अंतर्गत न्यायपालिका माय मंत्रालय के अधीन रहते हुए अपना कार्य करती थी लेकिन वर्तमान संविधान के अंतर्गत न्यायपालिका की शासन के एक स्वतंत्र अंग के रूप में स्थापना की गयी है। इस कारण अधीनस्थ न्यायालयों पर निरीक्षण और नियंत्रण की शक्ति सर्वोच्च न्यायालय को ही प्राप्त है। इस सम्बन्ध में उसके द्वारा निम्न कार्य किये जाते हैं

(i) सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशन में अनेक 'प्रशिक्षणात्मक संस्थाएँ' (Training Institutions) कार्य करती हैं, जिनका उद्देश्य व्यक्तियों का न्यायिक कार्य के लिए प्रशिक्षित करना है। इस प्रकार की कुछ संस्थाएँ हैं—विधि, प्रशिक्षण तथा अनुसंधान संस्थान, न्यायालय लिपिक हेतु अनुसंधान तथा प्रशिक्षण संस्थान, पारिवारिक न्यायालय प्रवीक्षण अधिकारी (Probation officers) संस्थान आदि।

(ii) न्यायाधीशों को एक सेवा कालीन वार्षिक परीक्षा भी होती है, जिसकी व्यवस्था और संचालन सर्वोच्च न्यायालय करता है।

(iii) सर्वोच्च न्यायालय अन्य न्यायालयों के न्यायाधीशों के पदों पर नियुक्ति के लिए योग्य व्यक्तियों की सूची तैयार करता है। मंत्रिमण्डल द्वारा न्यायाधीशों की नियुक्ति इस सूची में से ही की जाती है।

(iv) सर्वोच्च न्यायालय किसी उच्च न्यायालय के क्षेत्र में किसी भी न्यायालय की शाखाएँ स्थापित कर सकता है और उन्हीं उच्च न्यायालय के कार्य का कुछ भाग हस्तान्तरित कर सकता है।

(v) सर्वोच्च न्यायालय अधीनस्थ न्यायालयों को आदेश भेज सकता है और उनका निरीक्षण भी कर सकता है।

उच्च न्यायालय (High Courts)

सर्वोच्च न्यायालय के अधीन भौगोलिक आधार पर ८ उच्च न्यायालयों की स्थापना की गयी है। ये न्यायालय टोकियो, असाका, फ्यूकावा, नगोया, हीरोशिमा, टाकामात्सु सेप्पारो तथा सन्दई नामक स्थानों पर स्थापित किये गये हैं। प्रत्येक उच्च न्यायालय में न्यायाधीशों की संख्या उस क्षेत्र की जनसंख्या के अनुसार भिन्न भिन्न है। उदाहरणार्थ, सेप्पारो उच्च न्यायालय में केवल ७ न्यायाधीश हैं, जबकि टोकियो उच्च न्यायालय में न्यायाधीशों की संख्या ६४ है। उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति १० वर्ष के लिए मंत्रिमण्डल द्वारा उस सूची में से की जाती है, जो सर्वोच्च न्यायालय द्वारा तैयार की जाती है।

उच्च न्यायालयों का प्रारम्भिक तथा अपीलीय दोनों ही प्रकार का अधिनार क्षेत्र प्राप्त है। प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत देशद्रोह तथा शासन के विरुद्ध पद

(१) इन दोनों देशों में न्यायपालिका को शासन की एक स्वतन्त्र शाखा के रूप में मान्यता प्रदान की गयी है और ऐसी व्यवस्था की गयी है कि न्यायपालिका व्यवस्थापिका और कायपालिका के दबाव से मुक्त रहते हुए निष्पक्षता और निष्पक्षता के साथ अपने कर्तव्यों का सम्पादन कर सके।

(२) दोनों देशों में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति कायपालिका द्वारा होती है।

(३) दोनों देशों में न्यायाधीशों को पद की सुरक्षा प्रदान की गयी है। उनके कार्य की लम्बी अवधि रखी गयी है और उन्हें महाभियोग के अतिरिक्त अन्य किसी प्रकार से पदच्युत नहीं किया जा सकता है।

(४) दोनों देशों में न्यायाधीशों के लिए पर्याप्त वेतन और सुविधाओं की व्यवस्था की गयी है और उनके पद को बहुत सम्मानपूर्ण समझा जाता है।

(५) दोनों देशों में सर्वोच्च न्यायालय को अपनी कार्य विधि के नियम स्वयं निश्चित करने का अधिकार दिया गया है।

(६) दोनों देशों में सर्वोच्च न्यायालय अपने देश के अतिम अपीलीय न्यायालय है और वे नागरिक अधिकारों की रक्षा करते हैं।

(७) अतिम, किंतु सर्वाधिक महत्वपूर्ण समानता यह है कि दोनों देशों में सर्वोच्च न्यायालय को संविधान की व्याख्या और रक्षा करने की शक्ति प्रदान की गयी है। दोनों देशों में सर्वोच्च न्यायालय कानूनी, आदेशों, सरकारी नियमों तथा विनियमों की संवैधानिकता की जांच कर सकता है और यदि वे संविधान के प्रतिकूल हों तो उन्हें रद्द कर सकते हैं। इस प्रकार दोनों ही देशों में सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्रदान किया गया है।

असमानताएँ—दोनों देशों के सर्वोच्च न्यायालय में जहाँ कुछ समानताएँ हैं, वहाँ अनेक असमानताएँ भी हैं।

(१) जापान में न्यायाधीशों की नियुक्ति कायपालिका द्वारा की जाती है, किन्तु इन नियुक्तियों का अनुमोदन प्रतिनिधि सदन के चुनाव के समय जनता द्वारा किया जाना आवश्यक है। एक बार अनुमोदन किये जाने के बाद भी प्रति १० वर्ष बाद जनता द्वारा न्यायाधीशों के कार्य पर विचार किया जाता है और मत देने वाली जनता का बहुमत किसी न्यायाधीश के प्रतिकूल हो, तो उसे अपदस्थ कर दिया जाता है। अमेरिका में न्यायाधीशों की नियुक्ति पर जनता के अनुममयन की कोई व्यवस्था नहीं है।

(२) अमेरिका में न्यायाधीश यदि चाहें, तो जीवन पयंत कार्य कर सकते हैं उनकी इच्छा के विरुद्ध उन्हें सेवा निवृत्त नहीं किया जा सकता, लेकिन जापान में न्यायाधीशों को ७० वर्ष की आयु पर सेवा निवृत्त कर दिया जाता है।

(३) जापान में सर्वोच्च न्यायालय का केवल अपीलीय क्षेत्राधिकार प्राप्त है

यान के अपराधों से सम्बन्धित विवाद आते हैं। ये न्यायालय अपने से निम्न न्यायालयों के निणय के विरुद्ध अपीलें भी सुनते हैं। अधिकांश विवादों में इन न्यायालयों का निणय अंतिम होता है, किन्तु संवैधानिक विवादों के सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है।

जिला न्यायालय (District Courts)—जापान में ४६ 'प्रीफेक्चर' (Prefecture) हैं और प्रत्येक में एक जिला न्यायालय है, इस प्रकार ४६ जिला न्यायालय हैं। इन न्यायालयों में भी न्यायाधीशों की संख्या भिन्न भिन्न है और न्यायाधीशों की नियुक्ति आदि की व्यवस्था उच्च न्यायालयों के समान ही है। गम्भीर फौजदारी तथा बड़ी राशि में सम्बन्धित दीवानी विवादों में इन्हें प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है। इसके अतिरिक्त ये 'सार न्यायालय' (Summary courts) के निणयों के विरुद्ध अपीलें सुनते हैं। साधारण मुकदमें एक न्यायाधीश द्वारा और गम्भीर मुकदमें ३ न्यायाधीशों द्वारा सुने जाते हैं।

सार न्यायालय (Summary Courts)—ये न्यायालय नगरों तथा ग्रामों में स्थापित किये जाते हैं और इन्हें 'प्रारम्भिक न्यायालय' भी कहा जाता है। ये ५ हजार यन तक के दीवानी विवाद और छोटे छोटे ऐसे फौजदारी विवाद सुनते हैं, जिनमें एक माम से कम कैद की सजा दी जा सकती हो।

पारिवारिक क्षेत्राधिकार के न्यायालय (Domestic Jurisdiction Court)—इस श्रेणी के न्यायालय जापान की न्याय व्यवस्था की अपनी विशेषता है। इस प्रकार का न्यायालय प्रत्येक जिले में १ है और इस प्रकार इनकी संख्या ४६ है। ये न्यायालय तलाक, उत्तराधिकार, सम्पत्ति के बँटवारे, गोद तथा निर्वाह धन आदि से सम्बन्धित विवादों की सुनवाई करते हैं। ये बच्चों के अपराधों की भी सुनवाई करते हैं। पारिवारिक न्यायालय में ३ न्यायाधीश होते हैं। इन न्यायालयों के द्वारा कानून की अपेक्षा मानवीयता के आधार पर अपना काय किया जाता है।

प्रोक्यूरेटर (Procurators)—इनकी नियुक्ति मन्त्रिमण्डल की राय से सम्पादित करता है और ये न्याय मन्त्रालय के अधीन रहते हुए अपना काय करते हैं। ये सरकारी वकील होते हैं और शासन की ओर से न्यायालय में मुकदमें प्रस्तुत करते हैं। सोवियत संघ के प्रोक्यूरेटर जनरल या प्रोक्यूरेटर के समान जापान के प्रोक्यूरेटर याचिक काय में कोई हस्तक्षेप नहीं कर सकते हैं।

जापान के सर्वोच्च न्यायालय की अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय से तुलना

समानताएँ—जापान के संविधान के निर्माण में अमरीकी राजनीतिज्ञों द्वारा सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा की गयी थी और जापान के सर्वोच्च न्यायालय पर अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय का प्रभाव स्पष्ट दृष्टिगोचर होता है। इन दोनों में अग्र ममानताएँ देखी जा सकती हैं।

(१) इन दोनों देशों में न्यायपालिका को शासन की एक स्वतंत्र शाखा के रूप में मान्यता प्रदान की गयी है और ऐसी व्यवस्था की गयी है कि न्यायपालिका व्यवस्थापिका और कायपालिका के दबाव से मुक्त रहते हुए निष्पक्षता और निष्पक्षता के साथ अपने कर्तव्यों का सम्पादन कर सके।

(२) दोनों देशों में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति कायपालिका द्वारा होती है।

(३) दोनों देशों में न्यायाधीशों को पद की सुरक्षा प्रदान की गयी है। उनके काय की लम्बी अवधि रखी गयी है और उन्हें महाभियोग के अतिरिक्त अन्य किसी प्रकार से पदच्युत नहीं किया जा सकता है।

(४) दोनों देशों में न्यायाधीशों के लिए पर्याप्त वेतन और सुविधाओं की व्यवस्था की गयी है और उनके पद को बहुत सम्मानपूर्ण समझा जाता है।

(५) दोनों देशों में सर्वोच्च न्यायालय को अपनी काय विधि के नियम स्वयं निश्चित करने का अधिकार दिया गया है।

(६) दोनों देशों में सर्वोच्च न्यायालय अपने देश के अंतिम अपीलीय न्यायालय है और वे नागरिक अधिकारों की रक्षा करते हैं।

(७) अंतिम, किन्तु सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण समानता यह है कि दोनों देशों में सर्वोच्च न्यायालय को सविधान की व्याख्या और रक्षा करने की शक्ति प्रदान की गयी है। दोनों देशों में सर्वोच्च न्यायालय कानूनी, आदेशों, सरकारी नियमों तथा विनियमों की संवैधानिकता की जांच कर सकते हैं और यदि वे सविधान के प्रतिकूल हों तो उन्हें रद्द कर सकते हैं। इस प्रकार दोनों ही देशों में सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्रदान किया गया है।

असमानताएँ—दोनों देशों के सर्वोच्च न्यायालय में जहाँ कुछ समानताएँ हैं, वहाँ अनेक असमानताएँ भी हैं।

(१) जापान में न्यायाधीशों की नियुक्ति कायपालिका द्वारा की जाती है, किन्तु इन नियुक्तियों का अनुमोदन प्रतिनिधि सदन के चुनाव के समय जनता द्वारा किया जाना आवश्यक है। एक बार अनुमोदन किये जाने के बाद भी प्रति १० वर्ष बाद जनता द्वारा न्यायाधीशों के काय पर विचार किया जाता है और मत देने वाली जनता का बहुमत किसी न्यायाधीश के प्रतिकूल हो, तो उसे अपदस्थ कर दिया जाता है। अमेरिका में न्यायाधीशों की नियुक्ति पर जनता के अनुममयन की कोई व्यवस्था नहीं है।

(२) अमेरिका में न्यायाधीश यदि चाहें, तो जीवन पथ काय कर सकते हैं उनकी इच्छा के विरुद्ध उन्हें सेवा निवृत्त नहीं किया जा सकता, लेकिन जापान में न्यायाधीशों को ७० वर्ष की आयु पर सेवा निवृत्त कर दिया जाता है।

(३) जापान में सर्वोच्च न्यायालय को केवल अपीलीय क्षेत्राधिकार प्राप्त है,

अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक और अपीलिय दोनों ही प्रकार का क्षेत्राधिकार प्राप्त है।

(४) जापान में अधीनस्थ न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति में सर्वोच्च न्यायालय का पर्याप्त हाथ रहता है क्योंकि इन न्यायाधीशों की नियुक्ति केबिनेट द्वारा उस सूची में से की जाती है, जिसे सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा तैयार किया गया है।

(५) जापान में यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार स्पष्ट तौर पर सविधान के द्वारा ही सर्वोच्च न्यायालय को प्रदान किया गया है, अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय ने सविधान की अपनी व्याख्या और प्रथा के आधार पर यह अधिकार प्राप्त कर लिया है।

(६) इन सबके अतिरिक्त व्यावहारिक दृष्टि से महत्वपूर्ण अंतर यह है कि अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति बहुत अधिक शक्तिपूर्ण और साथ ही बहुत अधिक विवादास्पद रही है, लेकिन जापान में ऐसा नहीं है। अमेरिका में हूज जैसे न्यायाधीश गव के साथ कहते हैं कि 'हम एक सविधान के अंतर्गत हैं, किन्तु सविधान वैसा ही है, जैसा कि सर्वोच्च न्यायालय कहता है।' लेकिन जापान के न्यायाधीशों द्वारा कभी भी इस प्रकार के विचार को नहीं अपनाया गया है। अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अहाँ यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति का बहुत अधिक महत्त्वाकांक्षी रूप में प्रयोग किया गया है, जापान के सर्वोच्च न्यायालय द्वारा इस सम्बन्ध में बहुत अधिक ससद का परिचय दिया गया है।

प्रश्न

- १ जापान की न्याय पद्धति की विशेषताओं का वर्णन कीजिए।
- २ जापान के सर्वोच्च न्यायालय तथा अन्य न्यायालयों के संगठन और शक्तियों का वर्णन कीजिए।
- ३ जापान के सर्वोच्च न्यायालय की अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय से तुलना कीजिए और भेद बतलाइए।

6

स्थानीय स्वशासन (LOCAL SELF GOVERNMENT)

“सभी स्थानीय जन-संस्थाओं के मुख्य कार्यपालिका अधिकारी, सभाओं के सदस्य और कानून द्वारा निर्धारित अन्य स्थानीय अधिकारी अपने क्षेत्रों में प्रत्यक्ष लोकप्रिय मत द्वारा निर्वाचित होंगे।”
—अनुच्छेद ६३

स्थानीय स्वशासन का महत्त्व

स्थानीय स्वशासन प्रजातंत्र का आधार है और इसके द्वारा लोकतंत्र की सर्वश्रेष्ठ शिक्षण संस्था का कार्य किया जाता है। ब्राइस ने ठीक ही लिखा है कि “प्रजातंत्र का सर्वश्रेष्ठ शिक्षणालय और प्रजातंत्र की सफलता की सबसे बड़ी गारण्टी स्थानीय स्वशासन का चलन ही है।”^१ डी० टाफविले और लास्की के द्वारा भी यही विचार व्यक्त किया गया है और यह एक तथ्य है कि स्थानीय स्वशासन के बिना लोकतंत्र का सफलतापूर्वक संचालन सम्भव नहीं हो सकता।

१८४७ के पूर्व स्थानीय स्वशासन

जापान में स्थानीय सरकारों का विकास १८६८ ई० से हुआ, जबकि २५० सामंती क्षेत्रों को तोड़कर ४६ नयी स्थानीय इकाइयाँ स्थापित की गयीं। ये स्थानीय इकाइयाँ हमारे देश के जिलों के समान हैं और जापान में इन्हें प्रीफेक्चर (Prefecture) का नाम दिया गया। प्रत्येक प्रीफेक्चर में एक कार्यपालिका तथा एक विधानमण्डल (Assembly) स्थापित किया गया। प्रीफेक्चर की कार्यपालिका के प्रधान को 'गवर्नर या प्रीफेक्ट (Prefect) का नाम दिया गया। प्रीफेक्चर केन्द्रीय सरकार द्वारा नियुक्त और गृहमन्त्री के प्रति उत्तरदायी होता था। केन्द्रीय

1 'The chief executive officers of all local public entities, the members of their assemblies and such other local officials as may be determined by law shall be elected by direct popular vote within their several communities
—Article 93

2 The best school of democracy and the best guarantee for its success is the practice of local self government —James Bryce

सरकार के प्रतिनिधि के रूप में वह स्थानीय शासन का संचालन करता था। उसके द्वारा शिक्षा, निधनों की महायता, पुलिस, सावजनिक स्वास्थ्य, उद्योगों का संरक्षण तथा अधीनस्थ अधिकारियों और कर्मियों की सरकारों की नियंत्रण की जाती थी। प्रीफेक्चरों में द्विसदनीय विधानमण्डल की व्यवस्था की गयी थी, लेकिन विधानमण्डल को विशेष शक्तियाँ प्राप्त नहीं थी। प्रीफेक्चरों के नीचे नगरों, कस्बों तथा ग्रामों की स्थानीय सरकारें हुआ करती थी। इन क्षेत्रों में भी असेम्बलियाँ हुआ करती थी। नगर का मुखिया मेयर कहलाता था जिसे असेम्बली द्वारा तैयार की गयी तीन व्यक्तियों की सूची में से सहायक द्वारा नियुक्त किया जाता था। वह नगर का स्थानीय प्रशासन चलाता था और प्रीफेक्चर के गवर्नर के प्रति उत्तरदायी होता था। ग्रामों तथा कस्बों में भी असेम्बलियाँ थी, जो कायपालिका प्रमुख को चुनती थी। इस प्रकार १९४७ के पूर्व का स्थानीय स्वशासन एक पिरामिड के रूप में था और 'इसका सबसे प्रमुख तत्त्व स्थानीय समस्याओं पर केन्द्र का अत्यन्त कठोर नियंत्रण था।'¹

स्थानीय स्वशासन की वर्तमान व्यवस्था

युद्ध के बाद जब जापान पर मित्र राष्ट्रों की सेनाओं का नियंत्रण स्थापित हुआ, तो मित्र देशों और विशेष रूप में मित्र देशों की ओर से शासन संचालक जनरल मैकआर्थर यह चाहते थे कि जापान में स्थानीय सरकारों पर केन्द्र का नियंत्रण शिथिल कर दिया जाय और लोगों को स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में अधिकाधिक शक्तियाँ प्रदान की जाय। इसलिये जापान के नवीन सविधान में स्थानीय स्वशासन की प्रवृत्ति को अधिकाधिक प्रोत्साहित किया गया। नवीन सविधान के अंतर्गत कई कानूनों में स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था की गयी, जिनमें १९४७ का 'स्थानीय स्वायत्तता कानून' (Local Autonomy Law of 1947) सबसे प्रमुख है। इस कानून द्वारा दो स्तरीय स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था की गयी। प्रथम प्रीफेक्चर या जिलों में प्रीफेक्चर और द्वितीय शहरों, नगरों तथा ग्रामों में नगर पालिकाएँ (Municipalities)।

प्रीफेक्चरों की स्थानीय सरकार

वर्तमान समय में भी स्वशासन की दृष्टि से समस्त जापान ४७ इकाइयों में बंटा हुआ है, जिन्हें 'प्रीफेक्चर' कहा जाता है। ये 'प्रीफेक्चर' हमारे देश के जिलों के समान हैं। प्रत्येक प्रीफेक्चर का शासन एक गवर्नर क्षेत्र के विधानमण्डल की सहायता से चलाता है। इस सम्बन्ध में गवर्नर तथा विधानमण्डल की शक्तियाँ इस प्रकार हैं

गवर्नर—प्रीफेक्चर का गवर्नर क्षेत्र की समस्त जनता द्वारा ४ वर्ष की अवधि के लिए चुना जाता है और ३० वर्ष की आयु प्राप्त कोई भी जापानी नागरिक

रिक (उसके लिए प्रीफेक्चर का निवासी होना आवश्यक नहीं है) इस पद का उम्मीदवार हो सकता है। असेम्बली अपने ड्यू बहमत से अविश्वास का प्रस्ताव पास कर गवर्नर को ४ वर्ष की अवधि में पूरा पदच्युत कर सकती है। ऐसी स्थिति में गवर्नर त्यागपत्र दे देगा या असेम्बली को भग कर दगा, लेकिन नवनिर्वाचित विधानमण्डल कुल सस्या में दो तिहाई सदस्यों के सामान्य बहुमत से अविश्वास प्रस्ताव पास कर सकता है और अब गवर्नर विधानमण्डल का भग नहीं कर सकता। गवर्नर को मत दाताओं के बहुमत द्वारा प्रस्ताव पास कर अर्थात् प्रत्यावर्तन (Recall) के आधार पर भी वापस बुलाया जा सकता है।

गवर्नर अपने सहायक के रूप में १ से ३ तक उप गवर्नर (Assistant Governors) नियुक्त कर सकता है। उप गवर्नर क कतव्य गवर्नर ही निश्चित करता है और ये उसके प्रति ही उत्तरदायी होते हैं। गवर्नर की अनुपस्थिति में उसके सभी कार्य ये उप गवर्नर ही करते हैं। प्रत्येक प्रीफेक्चर में एक लेखापाल (Accountant), एक लेखा परीक्षक (Auditor), एक कोषाध्यक्ष तथा अथ कुछ पदाधिकारी भी गवर्नर की सहायता के लिए नियुक्त किये जाते हैं।

गवर्नर की शक्तियाँ

(१) गवर्नर दोहरे रूप में कार्य करता है। एक ओर वह राष्ट्रीय सरकार के अभिकर्ता (agent) के रूप में कार्य करता है तथा दूसरी ओर वह प्रीफेक्चरों के कार्यों की देखभाल करता है। थियोडोर मॅक्नेली के शब्दों में "इस प्रकार स्थानीय मुख्य कार्यपालिका अधिकारियों को दो स्वामियों की सेवा करनी होती है, क्योंकि वे राष्ट्रीय मामलों में राष्ट्रीय सरकार के अभिकर्ता के रूप में कार्य करते हैं और स्थानीय मामलों में वे स्थानीय शासनों के अधिकारियों के रूप में कार्य करते हैं। इस दृष्टि से जापानी गवर्नर अमरीकी गवर्नर से बहुत भिन्न हैं, जो राष्ट्रीय प्रशासन का प्रतिनिधि नहीं होता।"¹

(२) गवर्नर प्रीफेक्चरों के उच्चाधिकारियों, उप गवर्नरों, लेखाकारों तथा कोषाध्यक्ष आदि की नियुक्ति और पदच्युति करता है। वह उनके कार्यों की देखभाल भी करता है।

(३) प्रीफेक्चर का बजट उसके निर्देशन में तैयार किया जाता है और वह प्रीफेक्चर के समस्त आय व्यय, लेखे (Accounts) और लेखे की जांच (Audit) के लिए उत्तरदायी होता है।

(४) वह सरकारी प्रलेखों तथा अन्य महत्वपूर्ण पत्रों का संरक्षक होता है।

1 'Thus the local chief executives must serve two masters since they function as agents of the national government in national matters and as officers of their local governments in local matters. A Japanese governor is very different from his American counterpart who certainly does not regard himself as a functionary of the national administration.' T. Mc Nelly *Contemporary Government of Japan* p 160

(५) वह सरकारी सम्पत्ति का प्रबंध करता है और जनता के लाभ के लिए मुआवजा देकर निजी सम्पत्ति का अधिग्रहण कर सकता है।

(६) वह प्रीफेक्चर के विधानमण्डल से परामश किये बिना प्रीफेक्चर के मामला को ठीक करने के लिए अध्यादेश जारी कर सकता है और किसी अध्यादेश या विनियम का उल्लंघन करने वाले व्यक्ति पर २,००० येन तक जुर्माना कर सकता है।

(७) सफटकालीन स्थिति में गवर्नर प्रीफेक्चर के विधानमण्डल की कुछ या समस्त शक्तियाँ अपने हाथ में ले सकता है और विधानमण्डल की अनुमति के बिना और उसके नियम के विरुद्ध भी आवश्यक तथा उचित कार्यों पर धन खर्च कर सकता है।

(८) वह नगरो तथा ग्रामों के मेयरो के कार्यों की देखभाल करता है और उनके अनुचित कार्यों के विरुद्ध न्यायालयों में कायवाही कर सकता है।

(९) वह अपने क्षेत्र की नगरपालिकाओं के वागज पत्रों और लेखों की जाँच कर सकता है।

(१०) वह सामाजिक समारोहों में सक्रिय भाग लेता है और प्रीफेक्चर के प्रधान के रूप में कुछ औपचारिक कार्य सम्पन्न करता है।

प्रीफेक्चर का विधानमण्डल और उसकी शक्तियाँ

प्रीफेक्चर के विधानमण्डल के सदस्यों की संख्या, प्रीफेक्चर की जनसंख्या का अनुपात के अनुसार ४० से लेकर १२० तक है। विधानमण्डल के सदस्यों को प्रीफेक्चर के वयस्क नागरिकों द्वारा निर्वाचित किया जाता है। विधानमण्डल की सदस्यता के लिए आवश्यक योग्यता २५ वर्ष की आयु प्राप्त नागरिक होना ही है। विधानमण्डल का एक वर्ष में ६ बार अधिवेशन होता है और ५ सदस्यों की मौजूदगी पर विशेष अधिवेशन बुलाया जा सकता है। विधानमण्डल का कार्यकाल ४ वर्ष है, किन्तु गवर्नर द्वारा इसे समय के पूर्व भंग किया जा सकता है। विधानमण्डल का कोई सदस्य राष्ट्रीय डायट या स्थानीय प्रशासन का सदस्य नहीं हो सकता है।

विधानमण्डल की शक्तियाँ—प्रीफेक्चर के विधानमण्डल को अपने क्षेत्राधिकार के अंतर्गत रहते हुए 'उपनियम' (Bye laws) बनाने और उनके पालन कराने का अधिकार प्राप्त है। इन नियमों का उल्लंघन करने वालों को विधानमण्डल दो वर्ष की कैद या एक लाख येन जुर्माना या दोनों सजाएँ दे सकता है। यह गवर्नर द्वारा प्रस्तुत किये गये बजट पर विचार करता और उसे स्वीकार करता है। जनता पर कर इसके द्वारा ही लगाये जाते हैं। यह लेखा परीक्षकों (Auditors) की वार्षिक रिपोर्ट पर भी विचार करता है। विधानमण्डल लोक सेवाओं के लिए फीस निर्धारित करता और स्थानीय कर्मचारियों के वेतन निश्चित करता है। यह सांख्यिक सम्पत्ति का प्रबंध करता है और इसके द्वारा पुस्तकालय आदि का संचालन भी किया जाता है।

विधानमण्डल तथा गवर्नर में सम्बन्ध—जापान के प्रीफेक्चर में विधानमण्डल तथा गवर्नर के बीच लगभग वैसे ही सम्बन्ध है, जसा कि संसदीय व्यवस्था के अन्तर्गत कायपालिका और विधानमण्डल के बीच होता है। गवर्नर विधानमण्डल द्वारा पारित विधेयकों पर निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है, लेकिन यदि विधानमण्डल इस विधेयक को पुनः दो तिहाई बहुमत से पारित कर दे, तो गवर्नर का निषेधाधिकार रद्द हो जाता है। वह विधानमण्डल द्वारा पारित किसी प्रस्ताव पर पुनर्विचार भी करवा सकता है। यदि विधानमण्डल गवर्नर के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर दे, तो गवर्नर त्यागपत्र दे देगा या विधानमण्डल को भंग कर नवीन चुनाव करायेगा। यदि वह नये चुनाव कराता है, तो उसके बाद नया चुना गया विधानमण्डल अपनी कुल संख्या के दो तिहाई सदस्यों के सामान्य बहुमत से पुनः अविश्वास प्रस्ताव पास कर उसे पदच्युत कर सकता है। यह स्पष्ट है कि गवर्नर विधानमण्डल को दुबारा भंग नहीं कर सकता।

नगरपालिकाएँ (Municipalities)—प्रीफेक्चर के आधीन नगरो तथा गाँवों में जो स्थानीय संस्थाएँ हैं, उन्हें नगरपालिकाया का नाम दिया गया है।

मेयर (Mayor)—नगरपालिका का मुख्य पदाधिकारी मेयर या महापौर होता है। मेयर अपने क्षेत्र के नागरिकों द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर चुना जाता है और २५ वर्ष की आयु प्राप्त कोई भी वयस्क नागरिक मेयर पद का उम्मीदवार हो सकता है। मेयर का कर्तव्य पालन के लिए वेतन मिलता है और वह किसी असेम्बली या डायट का सदस्य नहीं हो सकता है। मेयर के लिए गवर्नर के निर्देशों का पालन आवश्यक है और यदि वह अपने कार्य कानूनी तथा गवर्नर के निर्देशों के अनुसार न करें, तो गवर्नर उसे पदच्युत कर सकता है। मेयर को नगरपालिका सभा अपने दो तिहाई बहुमत से पदच्युत कर सकती है और कुल मतदाताओं का बहुमत भी मेयर के विरुद्ध मतदान कर उसे पदच्युत कर सकता है। मेयर की सहायता के लिए एक सहायक मेयर भी होता है।

गवर्नर के समान ही मेयर भी दोहरे रूप में कार्य करता है। एक ओर वह ग्रहण मंत्रालय तथा गवर्नर के आदेशों का पालन करता है और दूसरी तरफ वह नगर अथवा कस्बे की नगरपालिका का प्रमुख होता है। नगरपालिका का समस्त प्रशासन उसी के द्वारा चलाया जाता है। इस हेतु वह स्थानीय कर्मचारियों की नियुक्ति करता उनके काम की निगरानी करता और उन्हें पदच्युत कर सकता है। वह नगरपालिका का बजट तैयार करता और उसे नगरपालिका सभा से पास करवाता है। वह कर लगाता और उन्हें एकत्रित करता है। सकटकालीन अवस्था में मेयर विनियम जारी कर सकता है, जिन्हें उपनियम की शक्ति प्राप्त होती है। वह अधिकृत उद्देश्यों के लिए सकटकाल में अपनी ओर से धन खर्च कर सकता है।

नगरपालिका सभा (The Municipal Assembly)—नगरपालिका सभा की सदस्य संख्या क्षेत्र की जनसंख्या के अनुसार निर्धारित की जाती है जो कम से

वय १२ और अधिक से अधिक ४८ हो सकती है। मभा न सदस्य उन मभा वयम नागरिकों द्वारा चुना जाते हैं, जो वय म वय तीस मास से उम क्षेत्र व निवासी हैं। २५ वय की आयु प्राप्त कोई भी नागरिक मभा के लिए उम्मीदवार हो सकता है। सदस्यों के पुनर्निर्वाचन पर कोई प्रतिबंध नहीं है।

नगरपालिका मभा की बैठकें वय में ६ बार होती हैं। इसका विधेय अधिकेशन भंयर व द्वारा अपने विषय स या मभा के १ सदस्यों की मांग पर बुलाया जा सकता है। यह मभा अपने पहले अधिवेशन में ही एक मभापति तथा विधेय और स्थायी समितियाँ की चुनती है। मभा अपने क्षेत्र का वार्षिक बजट पाम करती, क्षेत्र की जनता पर कर लगाती और सावजनिक सवासा के लिए फीस निश्चित करती है। यह स्थानीय अधिकारियों के कार्यों की जांच कर सकती तथा उन्हें अपने समक्ष बुला सकती है। नगर मभा अपने क्षेत्राधिकार के अंतगत उप कानूनों (Bye laws) का निर्माण करती और उल्लंघन करन वालों के लिए दण्ड निश्चित करती है।

स्थानीय सस्थाओं पर केंद्रीय सरकार का नियंत्रण—यद्यपि वर्तमान समय में स्थानीय सस्थाओं पर केंद्रीय सरकार का उतना नियंत्रण नहीं है, जितना नियंत्रण मेइजी संविधान के अंतगत था, लेकिन फिर भी स्थानीय सस्थाओं पर केंद्रीय सरकार का नियंत्रण पर्याप्त मात्रा में है। वर्तमान समय में यह नियंत्रण १९४६ ई० में स्थापित 'स्थानीय स्वायत्तता अभिकरण' (The Local Autonomy Agency) द्वारा रखा जाता है। यह अभिकरण स्थानीय अधिकारियों की टोकियों में बैठकें बुलाना है गवर्नरों तथा अन्य स्थानीय अधिकारियों को इस बैठक में तथा अन्य अवसरों पर निर्देश देना रहता है, उनके लिए आदेश कानूनों का रूप तैयार करता और स्थानीय समस्याओं के सम्बंध में उन्हें परामर्श देता रहता है। यह एक तथ्य है कि वर्तमान समय तक भी जापान की स्थानीय शासन की सस्थाओं को अधिक स्वतंत्रता प्राप्त नहीं है और इन सस्थाओं पर केंद्रीय सरकार द्वारा पर्याप्त नियंत्रण रखा जाता है। स्थानीय शासन की सस्थाओं द्वारा अधिक स्वतंत्रता प्राप्त न कर सकने के कारण इस प्रकार है (१) जापान के लोगों में स्थानीयता का विचार अभी बहुत कम विकसित हो पाया है। स्थानीय जनो की राजनीतिक उदासीनता का स्वाभाविक परिणाम इन सस्थाओं पर के द्रीय नियंत्रण के रूप में देखा गया है। (२) स्थानीय अधिकारी परम्परा और आदत के अनुसार स्थानीय समस्याओं के निराकरण हेतु स्वयं पहल नहीं करते और केंद्रीय नेतृत्व की तरफ देखते रहते हैं। (३) वर्तमान समय में स्थानीय सस्थाओं की भी प्रमुख समस्याएँ आर्थिक ही हैं, यथा सामाजिक सुरक्षा बेकारी और आर्थिक नियोजन आदि। इन समस्याओं को राष्ट्रीय स्तर पर ही हल किया जा सकता है स्थानीय स्तर पर नहीं। (४) कानून के अनुसार स्थानीय सस्थाओं पर के द्रीय नियंत्रण का एक प्रमुख कारण यह है कि स्थानीय सस्थाओं के वित्तीय साधन बहुत अधिक सीमित हैं। य र द्र

सरकार द्वारा दी जाने वाली वित्तीय सहायता पर निर्भर करती हैं। इन वित्तीय सहायता के साथ स्थानीय सस्थाओं पर केंद्रीय नियंत्रण भी लागू हो जाता है।¹

स्थानीय सस्थाओं की स्वतंत्रता की दिशा में क्रमशः कुछ सुधार अवश्य ही हो रहा है।

प्रश्न

- १ जापान में स्थानीय शासन के संगठन और कार्यों का वर्णन कीजिए।
- २ प्रोफेक्टर और नगरपालिका पर टिप्पणियाँ लिखिए और यह बतलाइए कि इन पर केंद्रीय सरकार किस प्रकार नियंत्रण रखती है।

¹ G M Kabin *Major Governments of Asia*, p 185

7

राजनीतिक दल (POLITICAL PARTIES)

“एक वास्तविक द्वि दलीय पद्धति का विकास उस समय तक नहीं हो सकता जब तक कि दलीय संगठन व्यक्ति या नेता से केन्द्रित हो जिनमें आस्था सिद्धांतों या नीति के स्थान पर प्राथमिक रूप से व्यक्तियों के प्रति हो।”¹

—चितोशी यानागा

जापानी दलों का संक्षिप्त इतिहास

जापान में राजनीतिक दलों का उदय १९वीं सदी के अन्त में सुधारों की माँग को लेकर हुआ। सबसे पहले १८८१ ई० में जापान में ‘लिबरल पार्टी’ (Liberal Party) स्थापित हुई। उसी वर्ष सम्राट ने जापान में सुधार लागू करने और सत्तद बनाने की घोषणा की। उदार दल के नेता माण्टेस्क्यू, रूसो और बाल्टेयर आदि फ्रांसीसी दार्शनिकों से बहुत प्रभावित थे और उन्होंने जापान में प्रतिनिध्यात्मक शासन का आंदोलन प्रारम्भ कर दिया। आंदोलन का दमन करने के लिए पुलिस शक्ति का आश्रय लिया गया और इसके परिणामस्वरूप दल के युवा बग ने हिंसा तथा आतंक का मार्ग अपना लिया। इससे जनता में दल का समर्थन बहुत कम हो गया। मार्च १८८२ ई० में एक ‘सुधार दल’ (Reform Party) का गठन हुआ। इसका उद्देश्य भी स्वतंत्रता और प्रगति था, लेकिन यह इस दिशा में क्रमशः आगे बढ़ने के पक्ष में था। उदार दल और सुधार दल का विरोध करने और सम्राट के लिए जन समर्थन प्राप्त करने हेतु १८८२ ई० में राजकुमार आइटो के नेतृत्व में एक ‘इम्पीरियल पार्टी’ बनी।

१८९८ ई० में उदार दल और सुधार दल ने मिलकर एक नया संगठन स्थापित किया और इसे ‘संवैधानिक सरकार की पार्टी’ का नाम दिया। नये दल को

1 A genuine two party system cannot emerge as long as parties remain personality centred and leader centred organizations in which loyalty is primarily to persons rather than to two principles and politics —C Yanaga *Japanese People and Politics* p 289

बहुत जल्दी ही सफलता मिली और इस दल की पहली एकदलीय कैबिनेट का निर्माण हुआ। लेकिन थोड़े समय बाद ही मरैदानिक पार्टी में मतभेद उत्पन्न हो गये और दल फिर से पुराने दो दलों में विभक्त हो गया। १९०० ई० में 'राजनीतिक मित्रों की सभा' (Association of Political Friends) नामक पार्टी बनी। १९०० ई० से लेकर १९०५ ई० तक इस दल की सरकार भी रही, परन्तु बाद में फूट के कारण इस दल का प्रभाव भी घट गया। इससे अलग होकर एक ग्रुप ने अपना नाम 'राजनीतिक मानभाव सघ' (Political Fraternal Party) रख लिया। १९२० ई० में एक माही आदेश द्वारा सभी दलों का अंत कर दिया गया। १९४० में राजकुमार कोन के द्वारा 'इम्पीरियल राज्य सहायक सघ' बनाया गया, जिसका उद्देश्य जनता के विचार सरकार तक पहुंचाना था। १९४५ में सम्राट समर्थक इस दल का भी अंत हो गया। इस प्रकार मेइजी काल में राजनीतिक दल निबल ही थे और वे व्यापक जन समर्थन प्राप्त करने में असफल रहे।

द्वितीय विश्वयुद्ध के उपरांत राजनीतिक दल—द्वितीय विश्व युद्ध में जापान के आत्मसमर्पण के उपरांत जापान में राजनीतिक दलों के विकास में एक नवोन युग का सूत्रपात हुआ। आरम्भ में छोटे-छोटे अनेक दल बने, परन्तु अंत में दो प्रमुख दलों की स्थापना हुई। उदार दल (Liberal Party) और प्रगतिवादी दल (Progressive Party) वामपंथी नेताओं ने भी संगठित होकर 'सोशल डेमोक्रेटिक पार्टी' का स्थापना की। इनके अलावा जापान के राजनीतिक मित्रों पर कम्युनिस्ट पार्टी कोमिटो दल (People's Cooperative Party) तथा अनेक छोटे-छोटे दलों का उदय हुआ। १९५५ में दोना प्रमुख अनुदार दलों ने मिलकर 'उदार लोकतंत्री दल' (Liberal Democratic Party) का संगठन किया, जो आज तक जापान का सबसे प्रमुख दल है।

पिछले तीन आम चुनावों में प्रतिनिधि सदन में मुख्य दलों की स्थिति इस प्रकार रही है

राजनीतिक दल	१९६०	१९६३	१९६७
उदार लोकतंत्री दल	२९६	२८३	२७७
समाजवादी दल	१४५	१४४	१४०
लोकतान्त्रिक समाजवादी दल	१७	१३	३०
कोमिटो दल			२५
साम्यवादी दल	३	५	५
स्वतंत्र	५	१२	६

उपरोक्त तालिका में स्पष्ट है कि वर्तमान समय में जापान में उदार लोकतंत्री दल, समाजवादी दल तथा लोकतान्त्रिक समाजवादी दल, मुख्य हैं, इनके अतिरिक्त

जिन छोटे दलों को डायट में प्रतिनिधित्व प्राप्त है, उनमें कोमिटो और साम्यवादी दल भी हैं।

आधुनिक जापान के मुख्य राजनीतिक दल

उदार लोकतन्त्रीय दल (Liberal Democratic Party) — १९५५ में अनुदारवादी विचारधारा वाले 'उदार दल' और 'लोकतान्त्रिक दल' के प्रापस के विलय के परिणामस्वरूप 'उदार लोकतन्त्रीय दल' की स्थापना हुई। आडरथ बर्क्स के शब्दों में, 'नीति की दृष्टि से यह दल निश्चित रूप से अनुदारवादी दल है।'¹ घरेलू मामलों में यह दल उदार नीति का समर्थक है और प्रजातन्त्र में गहरी आस्था रखता है। इसका प्रथम उद्देश्य यथासम्भव युद्ध पूर्व की सामाजिक, राजनीतिक और सर्वैधानिक स्थिति को पुनः स्थापित करना है। यह प्राचीन परिष्कार व्यवस्था परिवार के प्रधान और पुरुषों की प्रधानता स्थापित करना चाहता है। यह पुरानी परम्पराओं तथा शिक्षा प्रणाली को भी पुनः आरम्भ करना चाहता है। यह केन्द्रीयभूत शासन व्यवस्था तथा पूर्णरूप से शासन के आधीन लोक सेवाएँ स्थापित करने के पक्ष में है। अर्थिक क्षेत्र में यह 'मुक्त व्यापार' (Free enterprise) और व्यक्तिगत उपक्रम का समर्थक है, फिर भी यह लोक कल्याणकारी राज्य, लोक स्वास्थ्य बीमा, वृद्धों की सहायता और श्रमिकों के लिए साधारण मूल्य की भवन व्यवस्था आदि प्रगतिशील कदमों के पक्ष में है।

वैदेशिक क्षेत्र में यह दल अमरिका के साथ सहयोग और रक्षा संधि का पक्षपाती रहा है। यह अणु अस्त्रों के निषेध, सामान्य निःशस्त्रीकरण सयुक्त राष्ट्र संधि के समर्थन तथा एक एशियाई देश के रूप में जापान की स्थिति को सुदृढ़ करने के लिए एशियाई देशों के साथ मित्रतापूर्ण सम्बन्धों की स्थापना के पक्ष में है। साम्यवाद विरोधी होते हुए भी यह साम्यवादी चीन के साथ व्यापार बढ़ाने का इच्छुक रहा है और अभी हाल ही में साम्यवादी चीन को सयुक्त राष्ट्र संधि में प्रवेश दिये जाने के बाद यह दल चीन के साथ मित्रतापूर्ण सम्बन्ध स्थापित करने के पक्ष में है।

सन् १९५५ से ही इस दल का सत्ता पर अधिकार है और आज भी अथवा कोई दल इसे चुनौती देने की स्थिति में नहीं है। किंतु यह दल स्वयं तीव्र आंतरिक फूट से ग्रस्त है और दल में सदैव ही अनेक गुट विद्यमान रहे हैं। राबर्ट वाड के शब्दों में, "उदार लोकतन्त्रीय दल का वास्तव में कोई एक नेता नहीं है और इसे गुटों का एक मिश्रित सम्मिश्रण कहना ही अधिक उचित होगा।"

जापान समाजवादी दल (Japan Socialist Party) — द्वितीय महायुद्ध के पूर्व भी जापान में समाजवादी और बायपक्षी राजनीतिक दलों का अस्तित्व था

1 'Ideologically Liberal Democratic Party is a distinctly conservative party of the right' Adrath Burks *The Government of Japan* p. 81

लेकिन उह देश की राजनीति म महत्ता प्राप्त नही थी । महायुद्ध के बाद समाजवादी तत्त्वो ने कुछ शक्ति प्राप्त की थी और १९४७ ४८ मे ६ माह के लिए कातायामा तैत्सू के नेतृत्व मे एक शिथिल सम्मिलित सरकार की भी स्थापना हुई । १९५५ म वामपथी और दक्षिणपथी समाजवादी गुट आपस मे मिल गये और दल के वर्तमान रूप का उदय उसी समय हुआ । किंतु १९५६ ई० मे दक्षिणपथी समाजवादी तत्त्व इससे पुन अलग हो गये ।

जापान समाजवादी दल का दूसरा सबसे महत्वपूर्ण दल है, और इसे १९६०, ६३ तथा ६७ के चुनाव म प्रतिनिधि सदन के क्रमश १४५, १४४ और १४० स्थान प्राप्त हुए हैं । यह दल माकमसाद स प्रभावित और उग्र समाजवादी विचारधारा का समर्थक है । मैकनेली के शब्दो मे, 'जापानी समाजवादी दल यूरोपियन देशों के समाजवादी दलों से बहुत अधिक उग्रवादी है जबकि समाजवादी अंतरराष्ट्रीय साम्यवादी प्रसार क विरोध और नाटो के समर्थन के लिए वचनबद्ध है, जापानी समाजवादी तटस्थता नीति का प्रतिपादन करते हैं और उ होने अपने आपको चीन के साम्यवादियों का मित्र और अमरीकी साम्यवाद का विरोधी घोषित किया हुआ है ।'¹ १९७१ ७२ मे संयुक्त राज्य अमेरिका और चीन के एक दूसरे के समीप आ जाने के परिणाम-स्वरूप उदार लोकतन्त्री दल के नेतृत्व मे ही जापान की विदेशनीति बहुत कुछ सीमा तक जापान समाजवादी दल के विचारानुसार ही हो गयी है । जापान समाजवादी दल श्राथिक क्षेत्र मे निजी पूजी के प्रभुत्व को कम करके एक ऐसे प्रजातांत्रिक समाजवाद की स्थापना करना चाहता है, जिसमे उत्पादन और वितरण के माधना पर राज्य का अधिकार हो ।

लोकतांत्रिक समाजवादी दल (Democratic Socialist Party)—१९५५ म दक्षिणपथी और वामपथी समाजवादी तत्त्वो का विलय हो गया, लेकिन १९५६ स ही जापानी समाजवादी दल के जान्तरिक मतभेद उभर कर सामने आने लगे और दक्षिणपथी समाजवादियो न निशिओ मुएहिरु के नेतृत्व म जापानी समाजवादी दल से अलग होकर लोकतांत्रिक समाजवादी दल की स्थापना की । इस दल को १९६०, १९६२ और १९६७ के चुनावो म प्रतिनिधि सदन मे क्रमश १७ १३ और ३० स्थान प्राप्त हुए हैं ।

यह दल उदार और व्यावहारिक (Pragmatic) समाजवाद का समर्थक है और इस दृष्टि से उदार लोकतन्त्री दल और जापान समाजवादी दल क बीच का माग ग्रहण करता रहा है । वैदेशिक नीति क क्षेत्र मे यह संयुक्त राष्ट्र सघ के माध्यम स पश्चिमी देशो के साथ सहयोग करने का पक्षपाती है और अमेरिका के साथ सुरक्षा संधि को धीरे-धीरे सशोभित करते हुए जापान की भूमि से अमरीकी सैनिकों

¹ T Mc Nelly *Contemporary Govt of Japan* p 127

को वापसी चाहता है। चीन के प्रति यह सावधानीपूर्ण दृष्टिकाण अपनाए के पक्ष में है। आन्तरिक क्षेत्र में इसका प्रमुख उद्देश्य नियोजित अथ व्यवस्था और समाजवादी साधनों द्वारा कल्याणकारी राज्य की स्थापना है। मरकरी सहायता द्वारा कम कीमत के मकानों का निर्माण व किसानों तथा छोटे और मध्यमवर्गीय उद्योगों को सरकार की ओर से सहायता इसके कार्यक्रम के विशेष अंग हैं।

साम्यवादी दल (Communists Party)—जापान के छोटे राजनीतिक दलों में साम्यवादी दल सबसे प्रमुख है। १९४६ में लेकर अब तक के प्रत्येक चुनाव में यह अपने उम्मीदवार खड़े करता रहा है और इसे २ से लेकर ५ प्रतिशत तक मत प्राप्त हुए हैं। दल सदब ही अमरीकी साम्राज्यवाद का प्रबल विरोधी और साम्यवादी चीन के साथ घनिष्ठ मित्रता स्थापित करने के पक्ष में रहा है। घरेलू नीतियों के क्षेत्र में यह निम्न शर्तों की आर्थिक स्थिति में सुधार लाने वाले सभी उपायों और कार्यों का समर्थक है।

कोमिटो दल (The Fair Play Party)—जापान में साधारणतया घम राजनीतिक दलों के गठन का आधार नहीं है, परंतु कोमिटो दल जापान के नवोत्थ घम 'सोका गोवकाई' (Soka gokkai) अथवा Value bration Society का प्रतिनिधित्व करती है। दल ने सर्वप्रथम १९५५ में राजनीति में प्रवेश किया और इसके कुछ प्रतिनिधि टोकियो के स्थानीय चुनावों में विजयी रहें। इस दल की शक्ति में क्रमशः वृद्धि देखी गयी है और १९६७ के चुनाव में इसके २५ सदस्य प्रतिनिधि मदन के लिए निर्वाचित हुए। सभासद सदन में इसका स्थान उदार लोकतंत्री दल और जापान समाजवादी दल के बाद तीसरा है।

कोमिटो दल के नेता अपने आपको 'नव समाजवादी' (Neo socialists) कहते हैं परंतु वे मार्क्सवाद के भक्त नहीं हैं। वे धार्मिक आधार पर समाज के नवीनीकरण और आयकर की समाप्ति के पक्ष में हैं। राजनीतिक भ्रष्टाचार का अंत उनके द्वारा अपना एक प्रमुख लक्ष्य घोषित किया गया है। जापान का पुनः शस्त्रीकरण, अणु अस्त्रों के परीक्षण और जापान में अमेरिका की आणविक पनडुब्बियों के प्रवेश का विरोध उनके बदेशिक कार्यक्रम के प्रमुख अंग हैं।

जापानी दल पद्धति की विशेषताएँ

जापान के राजनीतिक दलों ने पच्छिम से प्रेरणा प्राप्त की, लेकिन फिर भी इन दलों का मूल स्वरूप जापानी है और जापान की सामाजिक तथा राजनीतिक पृष्ठभूमि में ही इन्हें ठीक प्रकार से समझा जा सकता है। जापान में दल पद्धति की कुछ प्रमुख विशेषताएँ इस प्रकार हैं

(१) दलों का संविधानेतर विकास (Extra constitutional growth)—ब्रिटेन, अमेरिका और भारत आदि देशों की भाँति ही जापान में भी राजनीतिक दल संविधानेतर विकास का परिणाम है। वर्तमान समय में जापान की मसदीय व्यवस्था में राजनीतिक दलों ने महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त कर लिया है और राजनीतिक दलों

के बिना जापान की शासन व्यवस्था के संचालन की कल्पना ही नहीं की जा सकती, लेकिन जापान के संविधान में राजनीतिक दलों का कोई उल्लेख नहीं है।

(२) बहुदलीय पद्धति—जापान में ब्रिटेन या अमेरिका के समान द्विदलीय पद्धति नहीं, वरन् भारत या फ्रांस के समान बहुदलीय पद्धति (Multy Party System) है। १९५५ में जब एक ओर अनुदारवादी तत्त्वों का तथा दूसरी ओर समाजवादी तत्त्वों का विलय हुआ, उम समय जापान में भी द्विदल पद्धति के विकास की आशा की गयी थी किन्तु यह आशा फलीभूत नहीं हुई और न ही आगे आने वाले वर्षों में द्विदल पद्धति के विकास की आशा की जा सकती है। जापान के राजनीतिक प्राण में अनेक दल हैं और इन दलों में भी आंतरिक मतभेदों के परिणाम स्वरूप अनेक गुट और प्रशाखाएँ बन गयी हैं।

(३) एक राजनीतिक दल का प्रभुत्व—जापान की बहुदलीय पद्धति फ्रांस के समान होने के बजाय इस दृष्टि से भारत के समान है कि इसमें एक राजनीतिक दल को बहुत अधिक प्रभाव प्राप्त है और वह है उदार लोकतन्त्री दल। जापान में इस दल की स्थिति वैसी ही है जैसी भारत में राष्ट्रीय कांग्रेस की है। १९५५ से लेकर अब तक इस दल का राजनीतिक शक्ति पर एक छत्र प्रभुत्व रहा है और बहुदलीय पद्धति होते हुए भी जापान में मिली-जुली सरकारों की कोई स्थिति नहीं आयी है।

(४) गुटबन्दी और व्यक्तित्व का प्रभाव—जापान के राजनीतिक दल ब्रिटिश दल की भाँति सुस्पष्ट राजनीतिक और आर्थिक विचारधारा पर आधारित नहीं हैं और इसी कारण इनमें गुटबन्दी तथा व्यक्तित्व का प्रभाव दोनों ही तत्त्व देखे जा सकते हैं। प्रशासन के अनुसार अधिकांश दलों का निर्माण बेमेल समूहों द्वारा व्यक्तिगत लाभ के उद्देश्य से किया गया है और इन्हें 'अयसरवादिता की उपज' तथा 'सुविधा का विवाह' कहा जा सकता है। अयसरवादिता की उपज होने के कारण ही दल अपने नामों में बड़ी सरलता से परिवर्तन कर लेते हैं। एक दल के सदस्य अलग होकर नये दल का निर्माण कर लेते हैं और फिर कुछ ही दिनों में वापस अपने दल में लौट आते हैं। इसी कारण बिचले और टनर ने तो लिखा है कि 'जापान में एक राजनीतिक दल वर्षों के हितों के शिथिल सघ से अधिक कुछ नहीं है।'¹

गुटबन्दी का एक कारण और परिणाम राजनीतिक दलों का 'व्यक्तित्व केन्द्रित' (Personality Centred) और 'नेता केन्द्रित' (Leader Centred) होना है। सदस्य दल और उसके सिद्धान्तों के प्रति निष्ठा रखने के बजाय नेता के प्रति ही निष्ठा रखते हैं। अपने प्रिय नेता के दल में अलग हो जाने, दूसरे दल में मिल जाने या नवीन दल की स्थापना कर लेने पर वे भी नेता का अनुगमन करते हैं। व्यक्तित्व के प्रभाव की यह प्रवृत्ति निम्नतर स्तर अर्थात् ग्राम समाज से लेकर सर्वोच्च स्तर डायट तक मध्य देखी जा सकती है। यह प्रवृत्ति न केवल दल के सदस्यों वरन्

1 'In Japan a political party is little more than a loose association of factional interests Quigley & Turner *The New Japan*

निर्वाचकों में भी है और मनदाता उम्मीदवार के नाम पर ही मतदान करने हैं, दलीय आधार पर नहीं। जापान में द्विदल पद्धति का एक प्रमुख कारण व्यक्तित्व के प्रभाव की यह प्रवृत्ति है। यानागा के मत में 'जब तक दलों का केन्द्रीय आधार व्यक्ति या नेता रहेगा, तब तक सच्ची दलीय पद्धति का विकास होना सम्भव नहीं है।'

(५) दलों में व्यावसायिक राजनीतिज्ञों (Professional Politicians) की बहुलता—जापान के राजनीतिक दलों में काफी संख्या में ऐसे व्यक्ति हैं, जिन्हें 'पेशेवर राजनीतिज्ञ' कहा जा सकता है। राजनीतिक दलों के अंतर्गत सक्रिय होने में इनका एकमात्र उद्देश्य आर्थिक और राजनीतिक शक्ति प्राप्त करना ही है। ये केवल चुनाव के समय अपने निर्वाचन क्षेत्रों में जाते हैं और बाकी समय में इनके काम का केन्द्र राजधानी टोकियो व प्रतिनिधि सदन बना रहता है। ये पेशेवर राजनीतिज्ञ अपने लाभ के लिए उच्च पदों पर आसीन व्यक्तियों पर दबाव डालते रहते हैं और इनके कारण जापान की राजनीति में अनेक भ्रष्टाचार आ गयी है।

(६) केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति और अवेधायक कठोर अनुशासन—जापान के राजनीतिक दलों में बहुत अधिक केन्द्रीकरण पाया जाता है। सभी प्रमुख दलों का मुख्यालय टोकियो में है। केन्द्रीय नेता ही दल की समस्त नीतियों और कार्यक्रमों को निर्धारित करते हैं और इसमें म्यानीय इकाइयों की कोई भूमिका नहीं होती। केन्द्रीय नेता ही टोकियो में डायट के दोनों सदनों के लिए अपने उम्मीदवारों का चुनाव करते हैं और वही से चुनाव अभियान का संचालन किया जाता है। केन्द्रीय संगठन त्रिला शाखाओं पर अपना पूर्ण नियंत्रण रखते हैं।

बहुदलीय पंथा और व्यक्तित्व की प्रधानता आदि तत्त्वों के कारण जापान में दलीय अनुशासन ब्रिटेन के समान ही प्रभावपूर्ण नहीं है, लेकिन सामान्यतया विधायक अपने राजनीतिक संगठन के नियंत्रण से बचे होते हैं और दलीय नियंत्रण का उल्लंघन करने वाले को दल से बाहर कर दिया जाता है। वस्तुस्थिति के विषय में यानागा का मत है कि "जापान में दलीय अनुशासन व्यवहार में ब्रिटेन में प्रयोग किये अस्य ही प्रभावपूर्ण नियंत्रण और अमरीकी दल पद्धति जो अपनी सदस्यता पर केवल अशक्त नियंत्रण रखती है, के मध्य में कहीं है।"

(७) नौकरशाही का विशेष प्रभाव—जापान के राजनीतिक जीवन में नौकरशाही का विशेष प्रभाव है और इस कारण राजनीतिक दलों में भूतपूर्व राजकीय कर्मचारियों की संख्या उत्तरोत्तर बढ़ती जा रही है। यह उल्लेखनीय है कि मुद्दोत्तर काल के प्रधानमंत्रियों में भी अधिकांश वे रहे हैं जिन्होंने लम्बा समय नागरिक सेवा में बिताया था जैसे कि शियेहारा, योशीदा, अशीदा, किशी और इकेदा। १९६० में इकेदा मंत्रिमण्डल के तो १७ में से ९ सदस्य नौकरशाही का से सम्बंधित थे। राजनीतिक दलों पर नौकरशाही के अत्यधिक प्रभाव को श्रेष्ठ प्रजातंत्रिक प्रवृत्ति नहीं कहा जा सकता है।

(८) सामान्यतः साम्प्रदायिकता का अभाव—एशिया के अ्य देशो के अनगन पम और सम्प्रदाय दनो के गठन का प्रमुख आधार है लेकिन जापान मे राजनीतिक दलो के गठन का आधार सामा यतया मकीण धार्मिक हिन या सम्प्रदाय नही है । इस सम्बन्ध मे कोमिटा दल को अवश्य ही अपवाद कहा जा सकता है ।

(९) विभिन्न हित समूहों अथवा सगठनों का विकास—जापान म विभिन्न हितो ने राजनीतिक दलो के अ तगत अपने 'दबाब गुट' (Pressure Groups) बनाये हुए हैं जिनका उद्देश्य दलीय नीति और कार्यों पर प्रभाव डालते हुए अपने समुदाय के हितो की रक्षा करना है । इनमे कुछ मुख्य गुट य हैं—वयोवद्धा तथा कुशल कमचारियो की सभा (Veterans Association) व्यापारियो की ममाण (Japan Management Association), कृषक सघ (Japan Farmers Union), मजदूर सघ, गृहणियो का सघ आदि ।

इन सघों ने डायट तथा केबिनेट मे अपनी 'लाबिया' (Lobbies) बना रली है जो कानून निर्माण तथा प्रशासन म अपने हितो की रक्षा के लिए दबाब डालती रहती है । यद्यपि जापान में 'लाबियो' की भूमिका उतनी महत्त्वपूर्ण नहीं है, जितनी कि समुषत राज्य अमेरिका में तथापि विभिन्न वर्गों के हितों को सुरक्षित करने के उद्देश्य से इनके क्षेत्र और प्रभाव में निरन्तर वृद्धि हो रही है ।

प्रश्न

- १ जापान की दन पद्धति की विशेषताओ का वणन कीजिए ।
- २ जापान के मुख्य राजनीतिक दलो की नीति तथा कार्यक्रम पर प्रकाश डालिए ।

